




3 1761 1122464 5



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761112244645>



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Monday, June 22, 2009 (in camera)
Wednesday, September 16, 2009 (in camera)
Wednesday, September 30, 2009
Thursday, October 1, 2009

Issue No. 9

Fifteenth (final) meeting on:

Study on the credit and debit card systems
in Canada and their relative rates and fees

Future business of the committee

First and second meetings on:

Bill S-203, An Act to amend the Business Development
Bank of Canada Act (municipal infrastructures bonds)
and to make consequential amendment to another act

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

Transparency, Balance and Choice: Canada's
Credit Card and Debit Card Systems

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Le lundi 22 juin 2009 (à huis clos)
Le mercredi 16 septembre 2009 (à huis clos)
Le mercredi 30 septembre 2009
Le jeudi 1^{er} octobre 2009

Fascicule n° 9

Quinzième (dernière) réunion concernant :

L'étude sur les systèmes de cartes de crédit et de débit
au Canada et leurs taux et frais relatifs

Travaux futurs du comité

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque
de développement du Canada (obligations municipales
pour infrastructures) et une autre loi en conséquence

Y COMPRIS :

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Les systèmes de cartes de crédit et de cartes de débit
au Canada : transparence, pondération et choix

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif)	Harb
Di Nino	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Fox, P.C.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Ringuette

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Hubley (*October 1, 2009*).

The Honourable Senator Di Nino replaced the Honourable Senator Oliver (*October 1, 2009*).

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Peterson (*September 30, 2009*).

The Honourable Senator Frum was added to the membership of the committee (*September 29, 2009*).

The Honourable Senator Oliver replaced the Honourable Senator Raine (*September 17, 2009*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Oliver (*September 15, 2009*).

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Day (*September 11, 2009*).

The Honourable Senator Harb replaced the Honourable Senator Hubley (*June 23, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif)	Harb
Di Nino	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Fox, C.P.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Ringuette

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 1^{er} octobre 2009*).

L'honorable sénateur Di Nino a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 1^{er} octobre 2009*).

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 30 septembre 2009*).

L'honorable sénateur Frum a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 29 septembre 2009*).

L'honorable sénateur Oliver a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 17 septembre 2009*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 15 septembre 2009*).

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Day (*le 11 septembre 2009*).

L'honorable sénateur Harb a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 23 juin 2009*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 6, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honorable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., for the second reading of Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 6 mai 2009

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois avec dissidence.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 22, 2009
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera this day at 6:10 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Day, Eyton, Fox, P.C., Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, P.C., Hubley, Massicotte, Meighen, Moore, Oliver and Ringuette (12).

In attendance: Marc-André Pigeon and John Bulmer, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 3, 2009, the committee continued its examination of the credit and debit card systems in Canada and their relative rates and fees, in particular for businesses and consumers. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that Senators' staff be permitted to stay.

At 8:15 p.m., the committee suspended.

At 8:35 p.m., the committee resumed.

It was moved that the report be adopted, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version with the agreed changes and that the chair table the report in the Senate.

At 9:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 16, 2009
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera this day at 4:10 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fox, P.C., Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Greene Raine and Ringuette (11).

In attendance: John Bulmer, Analyst, June Dewetering, Chief, Macroeconomics, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 22 juin 2009
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 10, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Day, Eyton, Fox, C.P., Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, C.P., Hubley, Massicotte, Meighen, Moore, Oliver et Ringuette (12).

Également présents : Marc-André Pigeon et John Bulmer, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 3 mars 2009, le comité poursuit son étude sur les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada et leurs taux et frais relatifs, particulièrement pour les entreprises et les consommateurs. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester.

À 20 h 15, la séance est suspendue.

À 20 h 35, la séance reprend.

Il est proposé que le rapport soit adopté, que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à en approuver la version définitive comprenant les dernières modifications et que le président dépose le rapport au Sénat.

À 21 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 16 septembre 2009
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fox, C.P., Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Greene Raine et Ringuette (11).

Également présents : John Bulmer, analyste, et June Dewetering, chef, Macroéconomie, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to rule 92(2) (e), the committee considered a draft agenda.

The committee proceeded to consider the following draft budget application:

Professional and Other Services	\$ 0
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>8,300</u>
TOTAL	\$ 8,300

It was moved that the draft budget concerning legislation in the amount of \$8,300 be adopted and that the chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:20 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fox, P.C., Frum, Greene, Harb, Hubley, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Moore and Ringuette (10).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 6, 2009, the committee began its examination of Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act.

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill.

Department of Finance:

Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Miodrag Jovanovic, Chief, Savings and Investment, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

Senator Grafstein made a statement and answered questions.

At 5:25 p.m., the committee suspended.

At 5:29 p.m., the committee resumed.

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine le programme de ses travaux futurs.

Le comité étudie l'ébauche de budget suivante :

Services professionnels et autres	0 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>8 300</u>
TOTAL	8 300 \$

Il est proposé que le budget provisoire de 8 300 \$ pour l'étude des mesures législatives soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fox, C.P., Frum, Greene, Harb, Hubley, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Moore et Ringuette (10).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 mai 2009, le comité entame son examen du projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence.

TÉMOINS :

Sénat du Canada :

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi.

Ministère des Finances Canada :

Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

Miodrag Jovanovic, chef, Épargne et investissement, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

Le sénateur Grafstein fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 25, la séance est suspendue.

À 17 h 29, la séance reprend.

Mr. Williams and Mr. Jovanovic made statements and answered questions.

At 5:55 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:35 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Di Nino, Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen and Moore (9).

In attendance: John Bulmer, Analyst, June Dewetering, Chief, Macroeconomics, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 6, 2009, the committee continued its examination of Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act.

WITNESSES:

Federation of Canadian Municipalities:

Mike Buda, Director, Policy and Research;

Adam Thompson, Policy Analyst.

Mr. Buda made a statement and, together with Mr. Thompson, answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

MM. Williams et Jovanovic font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 2009
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Di Nino, Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen et Moore (9).

Également présents : John Bulmer, analyste, et June Dewetering, chef, Macroéconomie, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence.

TÉMOINS :

Fédération canadienne des municipalités :

Mike Buda, directeur, Politiques et recherches;

Adam Thompson, analyste des politiques.

M. Buda fait une déclaration, puis avec l'aide de M. Thompson, répond aux questions.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce has the honour to table its:

FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 3, 2009, to examine and report on the credit and debit card systems in Canada and their relative rates and fees, in particular for businesses and consumers, now table its final report entitled: *Transparency, Balance and Choice: Canada's credit and debit card systems*.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL A. MEIGHEN

Chair

(Text of the report appears following the evidence.)

RAPPORT DE COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son :

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité a été autorisé par le Sénat le mardi 3 mars 2009 à étudier, afin d'en faire rapport les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada et leurs taux et frais relatifs particulièrement pour les entreprises et les consommateurs, dépose maintenant son rapport final intitulé: *Les systèmes de cartes de crédit et de cartes de débits au Canada: transparence, pondération et choix*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-203, An Act to amend the business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another act, met this day at 4:20 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I am sorry we are late, but we were stuck in an elevator and only got out due to the ingenuity of Senator Harb and Senator Grafstein who used their house keys to pry the door open. I will remember that for the next time I am shut in an elevator.

Before beginning, I want to extend a special welcome to Senator Frum, who is joining us for the first time as a member of the committee.

Welcome, Senator Frum. I hope you will enjoy the experience. You will find that this is a pretty collegial group. It is the best committee going, so we are glad to have one of the best new senators with us.

Today we are examining Bill S-203. This bill was introduced in the Senate on January 27 by Senator Grafstein, our colleague and former chair of this committee. According to the bill's summary, Bill S-203 would:

[*Translation*]

This enactment amends the Business Development Bank of Canada Act to provide for income tax exemptions for municipal bonds to finance infrastructure projects.

I am confident that the subject of municipal infrastructures is of great interest to everyone, not only here but across the country, given that each one of us uses these infrastructures on a daily basis.

[*English*]

For our first witness on this bill we could ask for no one better than the sponsor, and I am delighted to welcome our colleague and friend, Senator Grafstein.

Hon. Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill: I am delighted to be here to speak to this bill, the subject matter of which has been debated from time to time across the country. The principle has been deeply accepted in the United States. Municipal tax-exempt bonds predate the Income Tax Act in the United States. I will give you some statistics and numbers to compare our system to theirs.

I will start by saying that we are facing very difficult market conditions. The economy continues to be choppy and unpredictable. Since we have to confront a monumental

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009

Le Comité permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 20 pour en faire l'étude.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je m'excuse de notre retard, mais nous étions coincés dans un ascenseur et nous n'avons réussi à sortir que grâce à l'ingéniosité de MM. Harb et Grafstein, qui ont utilisé leurs clés de maison pour forcer la porte. Je m'en rappellerai la prochaine fois que je serai coincé dans un ascenseur.

Avant de commencer, je tiens à souhaiter tout spécialement la bienvenue au sénateur Frum, qui se joint à nous pour la première fois à titre de membre du comité.

Bienvenue sénateur Frum. J'espère que l'expérience saura vous plaire. Vous allez voir que ce groupe est très collégial. Il s'agit du meilleur comité, alors nous sommes ravis d'accueillir l'un des meilleurs nouveaux sénateurs.

Aujourd'hui nous examinerons le projet de loi S-203. Ce projet de loi a été déposé au Sénat le 27 janvier par le sénateur Grafstein, notre collègue et ancien président du comité. Selon son résumé, le projet de loi S-203 :

[*Français*]

Modifier la Loi sur la Banque de développement du Canada afin de prévoir des exemptions d'impôt sur le revenu à l'égard des obligations émises par les municipalités pour financer les projets d'infrastructure.

Je suis persuadé que le sujet des infrastructures municipales est d'un grand intérêt pour tous, non seulement ici mais dans tout le pays, étant donné que c'est quelque chose que chacun d'entre nous utilisons jour après jour.

[*Traduction*]

Comme premier témoin, nous ne pourrions demander mieux que le parrain en personne. Je suis donc ravi d'accueillir notre collègue et ami, le sénateur Grafstein.

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi : Je suis très heureux d'être ici pour vous parler du projet de loi dont le sujet a fait l'objet de débats occasionnels à la grandeur du pays. Le principe a été profondément accepté aux États-Unis. Les obligations municipales exemptes d'impôt remontent plus loin que la Income Tax Act des États-Unis. Je vais vous donner des statistiques et des chiffres pour que vous puissiez comparer notre système au leur.

Je débiterai en disant que nous sommes confrontés à des conditions de marché très difficiles. L'économie continue d'être troublée et imprévisible. Puisque nous devons faire face à une

economic and political task, this is a good time for coherent rationale for urban infrastructure renewal and modernization of our cities.

It is facile to say that, as our cities go, so goes our country. The more efficient, effective and competitive our cities are, the more effective our economy is. When the engines of growth in our cities fall apart and are unproductive, it affects everyone across the country. This is a very important proposition of productivity.

Not since the end of World War II, when the federal, provincial and municipal governments all recognized, each in their own way, in their own spheres, the pressing necessity to revamp and modernize our infrastructure has the need been demonstrably greater. A recent study by the Canadian Federation of Municipalities entitled *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure* outlines the staggering cost of decaying urban roads, transitways, water works, garbage incineration and waste management, all in need of instant renovation and requiring investment, reinvestment and modernization.

According to Statistics Canada earlier this year, waste water facilities across Canada have used up to 63 per cent of their service life. Fifty-nine per cent of the service life of our highways has been used up, 52 per cent of the service life of our sewer systems and 49 per cent of the service life of our bridges. We have seen some dramatic occurrences with bridges in the last year; our bridges are falling apart. If anything, there is a crisis of modernization and management.

As our cities grew, the nature of our economic activity changed. Services shaped and polished in our cities are overtaking older manufacturing jobs as growth factors in our economy. That comes from a number of reports, all of which I can make available to you.

Aging city infrastructure contributes to loss of jobs, especially manufacturing jobs. As of earlier this year, and the number is even greater now, in the Greater Toronto Area we had lost in excess of 47,000 manufacturing jobs. We must reverse this slide in value-added manufacturing jobs across Canada.

If honourable senators are interested in the nature of national economies in relation to cities, I ask you to read any one of the recent books on economic history. They include *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* by Richard Rosecrance; *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century* by an outstanding leftist economist, Eric Hobsbawm; *The Wealth and Poverty of Nations* by David Landes.

tâche politique et économique monumentale, le moment est tout indiqué pour articuler un plan cohérent autour du renouvellement de l'infrastructure et de la modernisation de nos villes.

Il est facile de dire que si nos villes vont bien, le pays va bien. Plus nos villes sont efficaces et concurrentielles, plus notre économie est vigoureuse. Lorsque les moteurs de croissance de nos villes tombent en pièces et sont improductifs, cela influe sur tout le monde au pays. Il s'agit d'un indicateur très important de la productivité.

Le besoin pressant de remettre en état et de moderniser notre infrastructure ne s'est jamais autant fait sentir depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales avaient tous reconnu, à leur façon et dans leurs propres sphères d'activité, la nécessité d'un changement. Une récente étude menée par la Fédération canadienne des municipalités, intitulée *Attention : Danger L'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada*, décrit le coût ahurissant des routes urbaines, des rues réservées aux piétons et aux transports collectifs, des services d'adduction d'eau, et des installations d'incinération et de gestion des déchets qui tombent en ruine et nécessitent tous une rénovation instantanée qui requiert des investissements, des réinvestissements et une modernisation.

Selon un énoncé formulé par Statistique Canada plus tôt cette année, les installations de traitement des eaux usées au Canada ont écoulé jusqu'à 63 p. 100 de leur vie utile. De leur côté, nos routes en ont utilisé 59 p. 100 contre 52 p. 100 pour nos réseaux d'égouts et 49 p. 100 pour nos ponts. Au cours de la dernière année, nous avons été témoins d'incidents dramatiques impliquant nos ponts, qui tombent en ruine. À tout le moins, nous sommes confrontés à une crise de la modernisation et de la gestion.

Au fur et à mesure que nos villes ont pris de l'expansion, la nature de notre activité économique a changé. Les services façonnés et peaufinés dans nos villes remplacent les anciens emplois dans le secteur manufacturier comme facteurs de croissance de notre économie. Ces renseignements sont tirés d'un certain nombre de rapports que je peux vous remettre.

L'infrastructure urbaine vieillissante contribue à la perte d'emplois, en particulier dans le secteur manufacturier. Plus tôt cette année, dans la région du Grand Toronto, plus de 47 000 emplois avaient été perdus dans ce secteur, et le nombre est encore plus élevé maintenant. Nous devons renverser cette tendance à la baisse des emplois à valeur ajoutée dans le secteur manufacturier au Canada.

Si vous êtes intéressés, chers collègues, à connaître la nature des économies nationales par rapport aux villes, je vous suggère de lire l'un des derniers livres qui ont été publiés sur l'histoire économique, par exemple *The Rise of the Trading State : Commerce and Conquest in the Modern World* de Richard Rosecrance; *L'Âge des extrêmes, histoire du court XX^e siècle* écrit par un économiste remarquable de gauche, Eric Hobsbawm; ou encore *Richesse et pauvreté des nations* de David Landes.

John Kenneth Galbraith's was an acquaintance of mine and was born in my province. If you look at his economic nostrums you will find valuable support for this proposition. Of course, the exemplar is the late Jane Jacobs, who lived in New York but made her home in the city of Toronto. Examine her classic book, *Cities and the Wealth of Nations*.

Each of these books has a common thread: Cities are equal to growth. Jacobs, who lived in Toronto and passed away recently, noted in her work, *Cities and the Wealth of Nations*, that our cities serve as both engines of growth and creativity. One cannot divorce the nation's economic growth from the economic growth of our cities. They are in direct proportion to one another; they are attached like Siamese twins. Cities propel our economic growth in all regions of the country. Value-added products and services for the new and the old economy are tested and marketed in our cities. New cultural products are created and distributed from our city centres and exported around the world.

Honourable senators who were on the banking committee under my chairmanship with the very Honourable David Angus as deputy chair, will recall that we did a study on productivity. We noted that our productivity was in a downturn that was due to the inefficient urban landscape that contributed to an even greater productivity lag, which is currently 15 to 20 per cent behind our American counterparts.

If we are trying to compete in a world of globalization, then the cost of our products, the input and at least our productivity must at least match our North American partner of this continent, and it does not.

It makes our goods more expensive and less competitive in our global marketplaces. In the 2007 report of the Ontario Institute for Competitiveness and Prosperity, they compared our per capita GDP per workers to the United States and showed that the range of productivity in the United States was higher by 20,000 per worker in three states, 14,000 per worker in 14 states, and 1,000 per worker even in Michigan. Even in Michigan, which has probably suffered the most in the current economic downturn, they are more productive by 1,000 per worker in this downturn. I urge you, honourable senators, to read this good study on productivity that we did.

Each time a Canadian travels to work within our cities or produces work, he or she is met with gridlock, and productivity goes down. A study last year noted that Canadian workers now spend 10 days a year commuting to cities. In Toronto, it is higher, at twelve days a year. It means that one day of every month is lost in terms of productivity and prosperity. That is due to traffic gridlocks and road jams.

Our expressways, honourable senators, are misnamed. It is misrepresentation. They are not expressways. Rather being called "expressways," they should be called "moving parking lots." Take

J'ai connu John Kenneth Galbraith, qui est né dans ma province. Si vous jetez un coup d'œil à ses solutions économiques, vous trouverez un appui valable à cette proposition. Bien sûr, le livre exemplaire est celui de la regrettée Jane Jacobs, qui vivait à New York, mais qui avait élu domicile à Toronto. Étudiez son classique, *Les villes et la richesse des nations*.

Chacun de ces livres a un dénominateur commun : les villes sont égales à la croissance. Mme Jacobs, qui vivait à Toronto et qui est décédée récemment, a indiqué dans son ouvrage *Les villes et la richesse des nations* que nos villes servent à la fois de moteurs de croissance et de créativité. Il est impossible de dissocier la croissance économique du pays et celle de nos villes. Elles sont directement proportionnelles; elles sont liées comme des jumeaux siamois. Les villes propulsent notre croissance économique dans toutes les régions du pays. Les produits et services à valeur ajoutée pour la nouvelle économie et l'ancienne sont mis à l'essai et commercialisés dans nos villes. De nouveaux produits culturels sont créés et distribués à partir de nos centres-villes avant d'être exportés dans le monde entier.

Les sénateurs qui ont siégé au Comité permanent des banques et du commerce lorsque j'étais président et que l'honorable David Angus était vice-président se rappelleront que nous avons mené une étude sur la productivité. Nous avons indiqué que notre productivité était à la baisse en raison du paysage urbain inefficace qui a contribué à un retard de productivité encore plus grand, c'est-à-dire entre 15 et 20 p. 100 derrière nos homologues américains à l'heure actuelle.

Si nous tentons d'être concurrentiels à l'ère de la mondialisation, le coût de nos produits, nos intrants et notre productivité doivent au moins égaliser ceux de notre partenaire nord-américain, et ce n'est pas le cas.

Cela fait en sorte de que nos produits sont plus coûteux et moins concurrentiels sur le marché mondial. Le rapport 2007 de l'Institut de compétitivité et de prospérité de l'Ontario a fait une comparaison entre le PIB individuel de nos travailleurs et celui des États-Unis. Cette analyse a établi que la plage de productivité par travailleur américain est supérieure à la nôtre de 20 000 \$ dans trois États, de 14 000 \$ dans 14 États et de 1 000 \$ même au Michigan. Oui, même au Michigan, qui a probablement été l'État le plus durement touché par le ralentissement économique actuel, la productivité est supérieure de 1 000 \$ par employé en période de crise. Je vous encourage fortement, chers collègues, à lire la bonne étude que nous avons réalisée sur la productivité.

Chaque fois qu'un travailleur doit se déplacer pour faire un travail dans nos villes et qu'il est pris dans un engorgement, notre productivité baisse. Une étude réalisée l'année dernière révèle que les travailleurs canadiens passent maintenant 10 journées entières par an à faire le déplacement entre leur domicile et leur travail. À Toronto, le nombre s'élève même à 12 journées par année. C'est donc dire que l'on perd une journée par mois au plan de la productivité et de la prospérité. Cela est attribuable à la saturation du réseau routier et aux embouteillages.

Nos voies rapides ne portent pas bien leur nom. Il s'agit de fausse représentation. Ce ne sont pas des voies rapides. Elles devraient plutôt être appelées des « stationnements en

a look at the 401 or the Gardiner in Toronto, for example. By the way, that situation is not unique to Toronto. If you look at the entrance and exit to Montreal, Winnipeg, Edmonton, Calgary or Vancouver, you will find there is no such thing as an expressway anymore. It is a moving parking lot. It contributes to pollution as cars are forced to idle on our streets. There is increased cost to businesses, increased cost of fuel consumption and there is lost time. The health of our cities is suffering as a result of being inefficient.

Honourable senators, that has not taken into account the huge pollution costs that are affecting us directly in terms of lost time and cost. As a matter of fact, we have never done a study about that issue. I have urged our city fathers in Toronto to do a study about the cost of slowing down a car in a city in terms of the increased pollution and impact it has on health costs. There is no zero sum. If people get sick, the taxpayer ends up paying the shot. We have to look at cost in all of its perspectives.

Residents of the city pay a higher percentage of real estate taxes for services than do comparable cities in the United States. I have a report, again from the Library of Congress, which says that if we did a comparison of them, property taxes comprise 39 per cent of revenue in Canada, and that figure went up to 40 per cent in 2004, whereas in the United States, property taxes comprise 25 per cent of municipal revenues. We are almost double in terms of the impact we have on real estate costs as opposed to the United States, largely as a result of this financing model that I am proposing to you.

Some of our cities have failed to keep up with capital investments and renovations by way of help from transfer funds from the government. That means that the federal government raises the taxes, and the city spends it. That is irresponsible, in my view. I think that we believe in responsible government, and if money is spent in my city, the taxpayers of my city should be responsible, to a large measure, for those particular costs. It is irresponsible to raise money in one jurisdiction and transfer it to the other jurisdiction, but we have grown to take advantage of that particular model.

There are various degrees of accountability in this method. I say "accountability" because this current government has made accountability one of the key pillars of its governance. I do not quarrel with that. There are questions of clarity and transparency for taxpayers in order for them to decide whether their money is being properly spent. Yet, municipal governments estimate that \$125 billion will be necessary to renovate the old and new infrastructure.

A recent report in my own city noted that the failure to renovate the city's water system or to keep up with modernization, which is now some 75 to 100 years old to a

mouvement ». Prenez par exemple les autoroutes 401 ou Gardiner à Toronto. En passant, la situation ne se produit pas uniquement à Toronto. Si vous regardez les entrées et les sorties à Montréal, Winnipeg, Edmonton, Calgary ou Vancouver, vous constaterez qu'il n'existe plus de voies rapides. Ce sont des stationnements en mouvement. Ils contribuent à la pollution puisque les conducteurs sont forcés de laisser tourner le moteur de leur voiture sans pouvoir avancer. Cela engendre une hausse des coûts pour les entreprises, une hausse du coût de la consommation d'essence et une perte de temps. L'inefficacité affecte la santé de nos villes.

Chers collègues, l'étude n'a pas tenu compte des coûts énormes de la pollution qui nous touchent directement si l'on songe aux coûts et au temps perdus. En fait, nous n'avons jamais mené d'étude à ce sujet. J'ai fortement recommandé à nos édiles urbains à Toronto de faire une étude sur ce qu'il en coûte de ralentir une voiture en ville pour ce qui est de la hausse de la pollution et de l'incidence sur les coûts en matière de santé. Il n'y a pas de somme nulle. Si les gens tombent malades, ce sont les contribuables qui finissent par payer la note. Nous devons examiner les coûts à tous les points de vue.

Les résidents urbains d'ici paient un pourcentage plus élevé d'impôt foncier pour les services que ceux de villes comparables aux États-Unis. J'ai un rapport, encore une fois de la Bibliothèque du Congrès, qui indique que si nous comparons les pourcentages entre les deux pays, au Canada, l'impôt foncier correspond à 39 p. 100 du revenu — et ce chiffre s'est élevé à 40 p. 100 en 2004 —, tandis qu'aux États-Unis, l'impôt foncier représente 25 p. 100 des revenus municipaux. L'incidence que nous avons sur les coûts fonciers est presque le double de celle des États-Unis, en grande partie en raison du modèle de financement que je vous propose.

Certaines de nos villes n'ont pas su rester à jour au plan des investissements en immobilisations et des rénovations par l'intermédiaire de transferts du gouvernement. Cela signifie que le gouvernement fédéral perçoit les impôts et que la ville les dépense. À mon avis, cela est irresponsable. J'estime que nous croyons en la responsabilité gouvernementale, et si de l'argent est dépensé dans ma ville, les contribuables qui y vivent devraient être responsables, dans une large mesure, de ces coûts particuliers. Il est irresponsable qu'une autorité prélève des fonds pour les transférer à une autre, mais nous en sommes venus à profiter de ce modèle en particulier.

Cette méthode comporte divers degrés de responsabilité. Je parle de « responsabilité » parce que le gouvernement au pouvoir a fait de la responsabilité un des piliers de sa gouvernance. Je n'ai rien à redire à ce sujet. Il y a des questions de clarté et de transparence qui se posent aux contribuables pour qu'ils décident si leur argent est utilisé à bon escient. Malgré cela, les administrations municipales estiment que 125 milliards de dollars seront nécessaires pour rénover l'ancienne infrastructure et pour la nouvelle.

Selon un rapport récent réalisé dans ma propre ville, puisque l'on a omis de rénover ou de moderniser le réseau d'aqueduc urbain — il a essentiellement entre 75 et 100 ans —, les tuyaux

large measure, has resulted in leaky pipes, so that one third of the water is lost. We pay in Toronto for 100 per cent of the water, but one third is lost because of leaky transmission lines.

Therefore, it seems to me that as more and more people from the rural areas continue to crowd into our cities and as the rural-urban split intensifies, we increase the pressure points on our system. We allow people to come into our cities, but we do not provide for the services necessary for those people.

With regard to the federal government's responses to this problem, I am not referring to the current government. This is systemic to all governments in the last 20 or 30 years. I want to make it clear that the way we have dealt with cities is through handouts, even with respect to the action plan, which is an updated version of this. We deal with handouts. There is a big discussion about transfer points and so on, but what the federal government does is hand out money to the cities. There is no accountability. We send \$1 billion to a city, they spend it, they have cost overruns, but there is no accountability, even at the city level. There is a lack of transparency, there is a lack of accountability, and there is a lack of cost effectiveness. Previous governments have done that over and over again, and we repeat it in this plan. This plan of the government is a little more coherent than previous ones, however, because as I studied the action plan, as far as the agreements that have been devolved, the federal government is at least asking for partial accountability for some of the infrastructure money that is being donated. That is a good thing. One of the reasons the plan has been delayed — which it has been — is that as they enter into these agreements, cities are reluctant to put their money where their mouth is. If we take a look at the delay in the Canadian action plan, as I have in Ontario and in Quebec, you will find that it is the agreements of accountability that slowed the process down.

The government is trying, but it is not doing a good job because now we talk about the handouts. We need \$125 billion for current renovation, and if look at the municipal report, there is another \$125 billion for new plants in the next 10 years. We need \$250 billion in the next 10 years to renovate and keep our cities up to date.

What are we spending from the federal government? The federal government, prior to the action plan, promised \$33 billion in episodic handouts across the country. That works out to nearly \$1,000 per Canadian over seven years. I have tried to find out whether the \$33 billion over the seven years promised to the cities by the federal government has been changed, but I cannot give you an exact analysis. On page 16 of the Canadian action plan that was tabled just a few days ago, they say that they are now spending \$9.6 billion. If the previous promise was \$5 billion, there is now \$9.6 billion over the next two years, which is still, in my view, small and inconsequential. That does not even come close to the \$125 billion. To be fair, that does not include the

fuient, ce qui veut dire que le tiers de l'eau est gaspillé. À Toronto, nous payons la totalité de l'eau, mais nous en perdons le tiers à cause de canalisations non étanches.

Par conséquent, il me semble qu'à mesure que l'écart rural-urbain se creuse et qu'un nombre croissant de personnes des régions rurales continuent de s'entasser dans nos villes, nous intensifions la pression exercée sur notre système. Nous permettons aux gens de venir dans nos villes, mais nous ne prévoyons pas les services qui leur sont nécessaires.

Lorsque je parle de la manière dont le gouvernement fédéral est intervenu dans ce dossier, je ne fais pas allusion au gouvernement actuel. Il s'agit d'une question systémique qui a touché tous les gouvernements des 20 ou 30 dernières années. Je veux énoncer clairement que notre façon de faire avec les villes a été de leur accorder des versements, même en ce qui touche le plan d'action, qui est une version à jour de cette méthode. Nous faisons des versements. Il y a une grande discussion au sujet des points de transfert et autres, mais en réalité, le gouvernement fédéral donne de l'argent aux villes. Il n'y a aucune reddition de comptes. Nous envoyons un milliard de dollars à une ville, elle le dépense, elle a des surcharges, mais elle ne fait aucune reddition de comptes, même à l'échelle municipale. Il y a un manque de transparence, de responsabilité et de rentabilité. Les gouvernements précédents l'ont fait à répétition, et nous continuons à le faire avec ce plan. Ce plan gouvernemental est un peu plus cohérent que les précédents, par contre, parce que lorsque je l'ai étudié, j'ai constaté que lorsqu'il est question des ententes dont la responsabilité a été transférée, le gouvernement fédéral demande au moins une reddition de comptes partielle pour certaines des sommes versées pour l'infrastructure. C'est une bonne chose. L'une des raisons pour lesquelles le plan a été retardé — il l'a bien été —, c'est que lorsqu'elles signent ces ententes, les villes hésitent à joindre le geste à la parole. Si on examine le retard dans le plan d'action canadien, comme je l'ai fait en Ontario et au Québec, on se rend compte que ce sont les ententes de responsabilité qui ont ralenti le processus.

Le gouvernement essaie, mais il ne fait pas un très bon travail parce que nous parlons maintenant des versements. Nous avons besoin de 125 milliards de dollars pour les rénovations actuelles, et si on regarde le rapport municipal, nous aurons besoin du même montant pour de nouvelles usines au cours des 10 prochaines années. Nous aurons besoin de 250 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années pour rénover nos villes et les tenir à jour.

Quelle est la part du gouvernement fédéral? Avant le plan d'action, il a promis de verser 33 milliards de dollars en paiements épisodiques dans tout le pays. Cela revient à près de 1 000 \$ par Canadien sur sept ans. J'ai essayé de voir si les 33 milliards de dollars sur sept ans que le gouvernement fédéral a promis de verser aux villes ont changé, mais je ne peux vous donner d'analyse exacte. À la page 16 du plan d'action canadien qui vient d'être déposé il y a quelques jours, le gouvernement affirme qu'il dépense maintenant 9,6 milliards de dollars. Il avait promis 5 milliards de dollars, il offre maintenant 9,6 milliards de dollars pour les deux prochaines années, ce qui reste, à mon avis, une somme modeste et sans importance. On ne s'approche même pas

contributions that the cities or the provinces make to this plan. We are far away from the \$125 billion, which would be the minimum target required over the next 10 years.

Where can we get this money? When confronted with the choice of modernization after World War II, the Liberal government led the way by a massive investment to build the St. Lawrence Seaway, which was a spinner of economic growth and continues to be. Following that, the TransCanada Highway was amplified by a magnificent program laid out by Mr. Diefenbaker. Both programs were great objects of productivity. After the war in the 1950s the provinces built expressways, new commuter links and subways. We have not caught up to that speed of growth since that time. From 1946 to 1955 was a magnificent period of modernization, but after that we fell behind.

What to do? Can we learn from some of the best practices of our American neighbours? They have had municipal tax exempt bonds, before income tax, since 1893. If you want know how to invest them or why to invest them, you have only to pick up a copy of the Wall Street Journal or the New York Times to find them listed in detail right across the country. Let us take a look at how it works in the U.S. for financing not otherwise available or affordable for urban projects, all with revenue streams. It is important to understand that not all the projects of cities are financeable. However, water systems, toll roads and transit systems are financeable. It is not a total devolution from one system to the other. It focuses on those activities within the city that have revenue-producing numbers, such as hydroelectricity.

In the United States, it shows that for every \$1 of tax-exempt bonds, 67 cents goes into reinvestment in municipalities and the other 33 cents goes to the tax-exempt bond holder. Interest costs in the United States vary from city to city and from project to project. They are based on the city's track record of accomplishment to meet their goals within a reasonable period of time, which is good business practice. Bond rates are lower if the project is completed on time, thereby forcing a city, for the first time, to be accountable project by project to the taxpayer and, in this instance, to the tax-exempt bond holder.

Recent reports in the United States note that U.S. municipal bonds have a great value, rivalling U.S. treasury bills. In the U.S. one would expect the trillions of dollars of new public expenditures would crowd out municipal bonds, but that has not happened. That raises the question: Would such a system here crowd out federal or provincial bonds? I do not believe that would happen. Currently, there is \$1 trillion waiting to be invested by Canadians. Canadians are sitting on \$1 trillion because they are concerned about the market. This is the highest pool of capital that we have ever seen sitting in bank accounts in short-term notes, long-term notes and federal bonds. Investors want security so they are saving their money and not spending it. A huge pool

des 125 milliards de dollars nécessaires. Pour être juste, cela ne comprend pas les contributions des villes ou des provinces à ce plan. Nous sommes loin des 125 milliards de dollars, qui seraient la cible minimale à atteindre au cours des 10 prochaines années.

Où pouvons-nous obtenir cet argent? Lorsqu'il a été confronté au choix de moderniser l'infrastructure après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement libéral a donné l'exemple en faisant un investissement de taille dans la construction de la voie navigable du St-Laurent, qui a été un moteur important de la croissance économique et qui continue de l'être. Par la suite, on a élargi l'autoroute transcanadienne grâce à un programme magnifique mis en place par M. Diefenbaker. Les deux programmes ont été d'une productivité remarquable. Dans les années 1950, les provinces ont construit des voies rapides, de nouvelles lignes de banlieue et des métros. Nous n'avons pas rattrapé cette vitesse de croissance depuis. Les années 1946 à 1955 ont été une période de modernisation extraordinaire, mais après cela, nous avons tiré de l'arrière.

Que faire? Pouvons-nous tirer des leçons des pratiques exemplaires de nos voisins du Sud? Ils ont des obligations municipales exemptes d'impôt, avant l'impôt sur le revenu, depuis 1893. Si vous voulez savoir comment ou pourquoi les investir, vous n'avez qu'à prendre un exemplaire du Wall Street Journal ou du New York Times pour en trouver la liste détaillée partout au pays. Voyons plutôt comment l'on s'y prend aux États-Unis pour trouver du financement qui n'est pas autrement disponible ou abordable pour réaliser des projets urbains, avec flux de rentrées. Il importe de comprendre que ce ne sont pas tous les projets urbains que l'on peut financer. Cependant, les réseaux d'aqueduc, les autoroutes à péage et les réseaux de transport peuvent l'être. Il ne s'agit pas d'un transfert des responsabilités complet d'un système à un autre. On s'attache plutôt aux activités urbaines qui génèrent des revenus, comme l'hydroélectricité.

Aux États-Unis, on montre que pour chaque dollar d'obligations exemptes d'impôt, 67 cents sont réinvestis dans les municipalités tandis que les 33 cents qui restent vont au détenteur de l'obligation. Aux États-Unis, les frais d'intérêts varient d'une ville à l'autre et d'un projet à l'autre. Ils sont fondés sur la capacité que la ville a eu à atteindre ses objectifs dans une période raisonnable, ce qui est une bonne pratique d'affaires. Les taux des obligations sont plus bas si le projet est mené à bien dans les délais prévus, ce qui force la ville, pour la première fois, à rendre des comptes aux contribuables un projet à la fois et, dans le cas qui nous intéresse, au détenteur d'obligations exemptes d'impôt.

Des rapports récents aux États-Unis indiquent que les obligations municipales américaines ont une grande valeur et qu'elles rivalisent avec les bons du Trésor américains. Dans ce pays, l'on s'attendait à ce que les billions de dollars de nouvelles dépenses publiques fassent ombrage aux obligations municipales, mais cela ne s'est pas produit. Cela nous amène à nous demander si pareil système au Canada nuirait aux obligations fédérales ou provinciales. Je ne crois pas que ce serait le cas. À l'heure actuelle, un billion de dollars attendent d'être investis par les Canadiens. Ils n'osent pas investir parce qu'ils s'inquiètent du marché. Il s'agit de la plus grande mise en commun de capitaux que nous avons jamais vue en billets à court terme, en billets à long terme et en

of \$1 trillion is ready to be tapped for a project of this nature. In the United States at the end of 2005, there was U.S. \$2.2 trillion invested in municipal tax-free bonds. If Canada had one tenth that amount, in keeping with our population differential, we would have at least \$200 billion in municipal tax-free bonds available, which is close to the number that the municipalities think they need over the next 10 years. That was in 2005. The latest number I have is \$2.7 trillion in 2008, and it is still on the increase. Despite the credit crunch and the economic downturn, Americans are still investing in tax-free bonds.

I have provided the numbers about our rapidly deteriorating infrastructure. By way of comparison, in the 1930s, there was census to construct bridges and update infrastructure in New York City, which was falling apart. Governor Roosevelt of New York State appointed a man by the name of Moses, who created a fresh way of financing the work. In New York City, one of the great metropolitan areas of the world, you will find toll roads and toll bridges, which led to the growth of New York City. There is a direct relationship between those toll roads and that efficiency within the city to its growth as an accessible place. Much of it is falling apart and will need renovation but it stood as an exemplar of what to do.

In Boston, it took 20 years to build an underground tunnel and bridge way on a revenue-driven basis. Today, Boston is one of the most modern and efficient metropolises in the United States.

It is important to take a look at successful Canadian projects, such as Highways 401 and 407. Highway 407 is a toll road constructed to bypass Toronto. The Gardiner Expressway, which is a disaster, could be open to tolls. In 1972, the federal government under Mr. Trudeau, gave some harbour front lands to the city for renovation. Part of that plan was to "chunnel" the Gardiner Expressway. Under the current circumstances of handouts from the federal government, it could not be done. However, it could be done on a revenue-driven basis. The key innovator in chunnel technology is in Toronto. The leading innovator in chunnelling technology is in Toronto but we have never been able to utilize that technology for our own city.

An expressway from Union Station to the Pearson International Airport has been approved and announced eight times. Currently, we have right-of-way that has been in place for 70 years. I attended each of those eight announcements — three by the Chrétien government, three by the Martin government, and two by the Harper government — but it has not been built because there is no money to build it. Toronto is the only modern

obligations fédérales dans des comptes en banque. Les investisseurs recherchent la sécurité, alors ils épargnent leur argent et ne le dépense pas. L'on dispose d'un regroupement énorme d'un billion de dollars pour financer un projet de ce type. Aux États-Unis, à la fin de 2005, 2,2 billions de dollars américains étaient investis dans les obligations municipales exemptes d'impôt. Si le Canada disposait du dixième de ce montant, en fonction de sa population, nous aurions au moins 200 milliards de dollars en obligations municipales exemptes d'impôt, ce qui s'approche du nombre dont les municipalités croient qu'elles auront besoin au cours des 10 prochaines années. C'était en 2005. Le dernier chiffre dont je dispose est de 2,7 billions de dollars en 2008, et il va en s'accroissant. Malgré le resserrement du crédit et le ralentissement économique, les Américains continuent d'investir dans les obligations exemptes d'impôt.

Je vous ai déjà fourni les chiffres illustrant la détérioration rapide de nos infrastructures. En guise de comparaison, je vous dirais qu'au cours des années 1930, les autorités de la ville de New York ont convenu qu'elles devaient construire des ponts et mettre à niveau leurs infrastructures qui tombaient en ruine. Le gouverneur Roosevelt de l'État de New York a confié la tâche à un certain M. Moses qui a instauré une toute nouvelle façon de financer ces travaux. C'est ainsi que New York a pu, grâce à des routes et des ponts à péage, continuer de croître pour devenir l'une des grandes métropoles de la planète. Il y a un lien direct entre ces infrastructures à péage et l'efficacité qui en découle et à la croissance de la ville grâce à sa facilité d'accès. La plus grande partie de ces infrastructures sont désormais désuètes et nécessitent des rénovations, mais New York demeure un exemple à suivre à ce chapitre.

À Boston, il a fallu 20 ans pour bâtir une infrastructure d'accès combinant tunnel et pont, suivant une formule de récupération des coûts. Boston est maintenant l'une des villes les plus modernes et efficaces aux États-Unis.

Il est important de considérer les projets canadiens qui ont été couronnés de succès, comme ceux des autoroutes 401 et 407. La 407 est une autoroute à péage qui a été construite pour contourner Toronto. La solution du péage pourrait aussi être envisagée pour l'autoroute Gardiner, un véritable désastre. En 1972, le gouvernement fédéral de M. Trudeau a concédé certains terrains de la façade portuaire à la ville pour fins de rénovation. Le plan prévoyait notamment la construction d'un tunnel pour l'autoroute Gardiner. Dans le régime actuel d'octrois du gouvernement fédéral, la chose n'a pas été possible. Le projet pourrait toutefois se concrétiser si l'on adoptait une formule fondée sur la génération de revenus. Toronto abrite l'entreprise qui est à la fine pointe de l'innovation en matière de construction de tunnels, mais nous n'avons jamais pu utiliser cette technologie dans notre propre ville.

La construction d'une autoroute reliant la gare Union à l'aéroport international Pearson a été approuvée et annoncée à huit reprises. Nous disposons actuellement d'un droit de passage qui a été instauré il y a 70 ans. J'ai assisté à chacune de ces huit annonces — trois par le gouvernement Chrétien, trois par le gouvernement Martin et deux par le gouvernement Harper — mais rien n'a été fait, car on a jamais eu l'argent nécessaire.

city in the world that does not have an express train from downtown to its airport. This could be tolled and built easily with these exempt bonds.

Honourable senators, the system is very cost efficient. My proposal would be to change the name of the Business Development Bank to the Business Development and Urban Renewal Bank. There would be a separate division set up under the bank with offices across the country. Any municipality could apply for a tax-exempt loan. They would first have to go to their province. The province would have to sign off to indicate it has looked at the numbers, statistics, your ability to meet your targets and they would agree. It would then go to the bank. The bank would do its due diligence and advance the money as money is being advanced today by any bank in building a high rise building or any type of infrastructure project. It would be carefully controlled and the money would then be tax exempt.

What would be the cost to the federal government? Take \$100 billion and assume the average interest rate at this particular juncture would be 5 per cent. It would be a boon to investors now getting less than 2 per cent from their banks and a very low percentage from government treasury bonds. It would be a boon for Canadian investors to participate. The cost to the federal government would be \$2.6 billion per year. That would be the cost of revenue lost, rather than the \$9.5 billion. Part of that money already allocated by the federal government would be a revenue loss, which would make the amount of money available for the grants \$2.3 billion less for \$100 billion.

The federal and provincial government would get that money back within a year. How? Think about the leverage. You put up \$2.3 billion and get \$100 billion in capital expenditure. Think of the spin-offs in jobs, tax returns and harmonized tax. The money would come back within a year if it was all spent in that year. There is virtually no cost.

However, there is a flaw in the plan. It is based on the experience of Ontario, which tried opportunity bonds. It did not work because it was not well thought out. Those of you familiar with the bond market will know this. A small market of \$1 billion or \$2 billion is not large enough to attract liquidity in the marketplace.

There are no experts in this area. The business community has a mixed reaction. I hope you will introduce evidence to see where they stand.

At the end of the day, I have heard only two arguments against this proposal. First, the initial pool must be large enough — no less than \$5 billion, preferably \$10 billion — to create a

Toronto est la seule ville moderne de la planète qui ne dispose pas d'un train express entre son centre-ville et son aéroport. Grâce aux obligations exemptes d'impôt proposées, un tel lien pourrait facilement être construit et doté de péages.

Honorables sénateurs, le système proposé est très rentable. Je suggérerais que la Banque de développement du Canada soit rebaptisée Banque de développement et de renouvellement urbain du Canada. Il faudrait créer une nouvelle division de la banque qui aurait des bureaux dans tout le pays. Toutes les municipalités pourraient demander un prêt non imposable. Elles devraient d'abord s'adresser à leur province. La province devrait approuver la démarche en indiquant qu'elle a examiné les chiffres, les statistiques et la capacité d'atteindre les objectifs établis. Le dossier serait ensuite soumis à la Banque de développement qui ferait le nécessaire et avancerait les sommes requises comme toute banque peut le faire actuellement pour la construction d'un édifice ou tout autre type de projet d'infrastructure. Tous les contrôles nécessaires seraient exercés et les intérêts versés seraient exonérés d'impôt.

Qu'est-ce que cela coûterait au gouvernement fédéral? Supposons une somme de 100 milliards de dollars et un taux d'intérêt moyen de 5 p. 100. Ce serait une véritable bénédiction pour les investisseurs qui obtiennent maintenant des intérêts de moins de 2 p. 100 de leur banque et un très faible taux de rendement des obligations gouvernementales. Il s'agirait d'un très bon incitatif pour les investisseurs canadiens. Les coûts pour le gouvernement fédéral s'élèveraient à 2,6 milliards de dollars par année. C'est à ce niveau que se chiffraient les pertes de revenus, plutôt qu'à 9,5 milliards de dollars. Une partie de ces fonds déjà alloués par le gouvernement fédéral serait comptabilisée comme perte de revenus, ce qui donnerait 2,3 milliards de dollars de moins pour les octrois gouvernementaux, en contrepartie d'investissements de 100 milliards de dollars.

Les gouvernements fédéral et provincial récupérerait ces sommes en moins d'un an. De quelle manière? Pensez seulement à l'effet de levier. Vous investissez 2,3 milliards de dollars pour obtenir 100 milliards de dollars de dépenses en capital. Pensez aux retombées en matière d'emplois, d'impôt et de taxe de vente harmonisée. Toutes les sommes seraient récupérées moins d'un an après avoir été investies. Il n'y aurait pour ainsi dire aucun coût à assumer.

Le plan présente toutefois une lacune. Il est fondé sur l'expérience ontarienne où l'on a fait l'essai des obligations d'occasion. Cette expérience a échoué en raison d'un manque de planification. Je n'apprendrai rien à ceux parmi vous qui connaissez le marché obligataire en disant qu'une offre d'à peine un ou deux milliards de dollars n'est pas suffisante pour attirer les liquidités voulues.

Il n'existe pas d'experts dans ce domaine. La réaction du milieu des affaires est mitigée. J'ose espérer que vous pourrez entendre des témoignages qui vous permettront de mieux cerner la position de ces gens.

Tout bien considéré, je n'ai entendu que deux arguments à l'encontre de cette proposition. Premièrement, le bassin initial offert doit être suffisamment grand — au moins 5 milliards de

marketplace that would be unique. That would not be a problem. Second, the argument is crowding out. Somehow, \$100 billion of new investment would crowd out either tax exempt provincial bonds or federal bonds. If you look at the American experience, that falls to the ground.

The most recent indication in the newspapers is that Canadians are holding on to \$1 trillion. I would bet that people would invest in a bond in their own city for 5 per cent or 6 per cent and half of that would be tax exempt.

Honourable senators, I am not being critical of the government. This plan would not impede or interfere — in any way, shape or form — with any existing government plans. It would be an add-on — something new and different.

If we tried it to the extent of \$10 billion or \$15 billion, it would pay off in spades very quickly. It would allow our cities to plan. Currently, cities cannot plan; there is no such thing as planning. Those of you who are experts on cities and who have been investing in cities as some of us have know that they cannot plan.

We do not have a subway system in Toronto. We used to, but we do not have a system because we have not done any add-ons for the last 25 years. We have some street branches, but no subways. There is not one great city in the world that does not have a great subway system. Toronto could be one of the great cities.

Forgive me if I use Toronto as an example. It could apply to Vancouver or Montreal. It certainly could apply to the new growth cities of Calgary and Edmonton. Without a great subway system, you do not have a great city. The two go hand in hand.

I commend this project to you, honourable senators. Time is of the essence. I look forward to your questions and thank you for your indulgence.

The Chair: Thank you, Senator Grafstein. We started late as I noted, so we will continue past five o'clock as far as we can go to allow enough time for our second set of witnesses. Let us try and keep the questions crisp. I know the answers will be crisp.

Senator Greene: First, I agree that we have an infrastructure problem in this country. That, however, is true of many countries, including the United States, which has had these bonds for a long

dollars, et 10 milliards de préférence — pour créer un marché unique. Cela ne devrait pas poser problème. Deuxièmement, il faut tenir compte de l'effet d'éviction. Un nouvel investissement de 100 milliards de dollars va empiéter d'une manière ou d'une autre sur le marché des obligations fédérales ou sur celui des obligations provinciales exemptes d'impôt. Il suffit de penser à l'expérience américaine où ces deux marchés se sont effondrés.

Selon les indications les plus récentes des journaux, les épargnes des Canadiens se chiffraient à 1 billion de dollars. Je serais porté à croire que les gens pourraient investir dans des obligations de leur propre ville à hauteur de 5 ou 6 p. 100, et que la moitié de ces sommes serait à l'abri de l'impôt.

Honorables sénateurs, je ne suis pas ici pour critiquer le gouvernement. La mesure proposée n'aurait aucune incidence négative, de quelque nature que ce soit, sur les différents programmes gouvernementaux existants. Elle constituerait un ajout en proposant quelque chose de nouveau et de différent.

Si nous en faisons l'essai à hauteur de 10 milliards de dollars ou de 15 milliards de dollars, nous obtiendrions un excellent rendement très rapidement. Cela permettrait à nos villes de mieux planifier. Dans l'état actuel des choses, il leur est impossible de le faire, il n'y a tout simplement pas de planification. Ceux parmi vous qui êtes des experts en administration municipale et qui investissez dans les villes savez que c'est bel et bien le cas.

Nous n'avons pas de système de transport par métro à Toronto. Nous pouvions compter sur un réseau, mais c'est chose du passé parce que nous n'y avons apporté aucune amélioration au cours des 25 dernières années. Nous avons certains liens de surface, mais pas de réseau souterrain. À l'échelle planétaire, il n'existe pas de grandes villes pouvant se passer d'un tel réseau. Toronto pourrait joindre le cercle de ces grandes métropoles.

Je vous prie de m'excuser de toujours utiliser Toronto à titre d'exemple. Je pourrais dire la même chose de Vancouver ou de Montréal. La même réalité pourrait s'appliquer aux villes en pleine croissance que sont Calgary et Edmonton. Il n'y a pas de grande ville sans grand réseau de transport souterrain. Les deux vont de pair.

Honorables sénateurs, je ne saurais trop vous recommander d'appuyer cette proposition. Le temps presse. Je vous remercie de votre indulgence et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci, sénateur Grafstein. Comme je l'ai indiqué, nous avons commencé en retard et nous allons poursuivre nos travaux après 17 heures de manière à laisser assez de temps à notre second groupe de témoins. Efforçons-nous donc de poser des questions brèves. Je sais que les réponses iront droit au but.

Le sénateur Greene : D'entrée de jeu, je reconnais que notre pays est aux prises avec un problème d'infrastructure. Il faut toutefois préciser que c'est le lot de bien des pays, y compris les

time. Arguably, their infrastructure problems are worse than ours as you will know if you have driven in California and elsewhere.

The presence of these bonds in the United States has not been the vehicle to enable them to solve their infrastructure problems. It is, perhaps, one of many. However, it is not a panacea in any way, shape or form. That is the presentation you are making and I am simply not comfortable with that.

With regard to the United States, a recent report by the Congressional Budget Office is concerned about the cost of these bonds on the U.S. treasury. It makes recommendations with regard to capping them, limiting their use and even making them not tax free — perhaps offering a tax credit instead. If the bonds were successful in the United States, perhaps they could be something we could look at. However, it seems to me that they are not successful.

Senator Grafstein: Let me break down your analysis in two ways. First, I agree with you. This bill is not a panacea. I thought I was careful to suggest — maybe I did not make it clear — that this is not to replace anything else we are doing. This is an add-on; this is supplemental. It can be tried and tested without interfering with the system in any way, shape or form. If it works, it works and if it does not, it does not. A \$10-billion or \$20-billion outlay of tax exempt bonds would not impede anything. It would accelerate modernization.

Second, Senator Greene, I disagree with you. Looking at the United States, if they did not have tax exempt bonds, they would be in worse condition than they are. There are model cities. Mayors that I have spoken to in the United States think this allows them to plan.

The current system in Canada does not allow a mayor to plan. We have a mayor of the largest city in Canada. He cannot plan beyond one year or two. He can make a plan, but he cannot facilitate the financing. This allows them to plan.

It is cost efficient. If you can start out by deciding to build 20 kilometres of subway over the next 10 years and get the funding in place, you are immediately able to save.

Each time a mayor has to undertake a new infrastructure program, he has to start from zero-sum and worry about the funding. It recently happened where the mayor of Toronto went against the action plan in the stimulus package and asked for money for streetcars that were not to be delivered until 2017 or 2018 at the earliest. The federal government rightly turned it

États-Unis, où de telles obligations existent depuis un bon moment déjà. Leurs problèmes d'infrastructure sont pires que les nôtres vous diront certains, surtout parmi ceux qui ont emprunté les routes de la Californie et d'autres États américains.

L'accès à ces obligations n'a pas permis aux Américains de régler ces problèmes d'infrastructure. Ce n'est que l'un des moyens à leur disposition pour ce faire. Il ne faut cependant pas y voir une panacée de quelque manière que ce soit. C'est ce que vous semblez vouloir dire et je ne suis tout simplement pas d'accord.

Toujours en ce qui concerne les États-Unis, la Commission des finances du Congrès s'interrogeait dans un récent rapport sur le coût de ces obligations pour le trésor national. On recommande notamment d'établir un plafond, de limiter leur utilisation et même de les assujettir à la perception fiscale — en les assortissant peut-être d'un crédit d'impôt. Si ces obligations avaient produit les résultats escomptés aux États-Unis, il serait peut-être bon que nous envisagions cette avenue. Je ne crois toutefois pas qu'elles aient été vraiment efficaces.

Le sénateur Grafstein : Permettez-moi de revoir votre analyse sous deux aspects. Dans un premier temps, je conviens avec vous que ce projet de loi n'est pas une panacée. Je croyais avoir pris la peine de préciser — peut-être n'ai-je pas été assez clair — qu'il ne s'agit pas de remplacer quoi que ce soit qui existe déjà. C'est un ajout; un supplément. Le nouveau régime peut être mis à l'essai sans interférence aucune avec le système en place. Si ça fonctionne, tant mieux, et si ça ne marche pas, tant pis. Une émission d'obligations exonérées d'impôt à hauteur de 10 milliards de dollars ou de 20 milliards de dollars ne va pas nuire à quoi que ce soit. Cela contribuerait simplement à accélérer le processus de modernisation.

Par ailleurs, sénateur Greene, je suis en désaccord avec vous sur un autre point. Sans le concours des obligations exemptes d'impôt, les États-Unis se retrouveraient en plus mauvaise posture encore. Il y a des villes modèles. Les maires auxquels j'ai parlé aux États-Unis m'ont indiqué que cela leur permet de mieux planifier.

Ce n'est pas le cas sous le régime actuel au Canada. Pensons seulement au maire de la plus grande ville canadienne. Il lui est impossible de planifier plus d'un an ou deux à l'avance. Il peut toujours établir des plans, mais il n'est pas certain de trouver les fonds requis. Avec de telles obligations, la planification devient possible.

C'est aussi économiquement rentable. Si vous pouvez décider au départ de construire 20 kilomètres de métro au cours des 10 prochaines années et d'aller chercher le financement nécessaire, vous pouvez commencer immédiatement à économiser à cette fin.

Chaque fois qu'un maire doit entreprendre un nouveau programme d'infrastructure, il lui faut recommencer à zéro et s'inquiéter au sujet du financement. Dans un exemple récent, le maire de Toronto est allé à l'encontre du train de mesures de relance prévues dans le plan d'action en demandant des fonds pour des tramways qui ne seront livrés qu'en 2017 ou 2018, dans

down because it did not meet the stimulus package objective to create jobs in the short run.

I have been a great critic of our mayor for many different reasons. However, in that instance he was trying to plan ahead. He coerced the provincial government and the federal government now to give him money over a long-term period. The federal government does not have enough money to do the renovation. It does not have the leverage. There is no leverage in the existing system.

This is a system of leverage. You understand it and I understand it. It is not a panacea. It is not dangerous. It could be tried and tested on a limited basis. If it works, that is great.

If this system were opened up, you would find every major city in Canada lining up to renovate their cities. There would not be a city that would not be knocking on the door to get some of these tax free bonds. The cost to the taxpayer is *de minimus*.

Senator Greene: In the U.S., they believe that it costs the treasury too much now.

Senator Grafstein: If you compare our system to that of the United States, theirs is fast. It went from \$1.7 trillion about seven or eight years ago to about \$2.7 trillion and it is closer to \$3 trillion now. I am not suggesting anything close to that. If you take a look at \$1.7 trillion, 10 per cent of that would be more than enough to cover our things. It is nowhere close to that. My model would be \$100 billion, plus the grants. That would put us back on the modernization map. It would make our country more effective and efficient. We are losing jobs as a result of this today, in Toronto, in every sector.

We have a crisis of moving from the old economy to the new economy. This will help. If someone has a better idea, I have not heard it. I just heard about the sparseness of the investment that the federal government is making. I am not critical of the federal government. They do not have the resources to do this or to allocate it in this fashion. Give me a better alternative. This is the best one I could come up with.

Senator Massicotte: My question is quick. If the answers are short, we will get a lot covered.

First, what you are proposing is exemption from federal income tax, not provincial income tax, is that correct?

Senator Grafstein: Right.

le meilleur des scénarios. Le gouvernement fédéral a rejeté à juste titre cette requête, car elle n'allait pas dans le sens des objectifs des mesures de relance qui visent la création d'emplois à court terme.

J'ai beaucoup critiqué notre maire pour bien des motifs différents. Je dois toutefois avouer que, dans ce cas particulier, il s'efforçait de planifier. Il s'adresse maintenant au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral pour obtenir des fonds à plus long terme. Le gouvernement fédéral ne dispose pas des ressources nécessaires pour procéder à la rénovation. Il ne lui est pas possible d'exercer un effet de levier suffisant. Le système actuel ne le permet tout simplement pas.

Le régime proposé produirait un tel effet de levier. Vous le comprenez et je le comprends. Ce n'est pas une panacée, mais il n'y a pas non plus de risque. On pourrait en faire l'essai dans une proportion restreinte. Si cela fonctionne, ce serait formidable.

Si l'on devait donner l'accès à un tel système, les maires de toutes les grandes villes canadiennes se bousculeraient aux portillons pour rénover leurs infrastructures. Toutes les villes sans exception profiteraient de l'occasion en réclamant leur part de ces obligations exonérées d'impôt. Les coûts pour les contribuables seraient minimes.

Le sénateur Greene : Aux États-Unis, on semble croire que les coûts pour le Trésor sont trop élevés.

Le sénateur Grafstein : Si l'on compare les deux systèmes, les choses se déroulent beaucoup plus rapidement aux États-Unis. On y est passé de 1,7 billion de dollars il y a environ sept ou huit ans à quelque 2,7 billions de dollars et l'on se rapproche actuellement des 3 billions de dollars. Je ne suis pas en train de dire que nous allons atteindre des niveaux semblables. Si vous considérez le montant de départ de 1,7 billion de dollars, un soutien correspondant à 10 p. 100 de cette somme serait amplement suffisant pour nos besoins. Mais on est encore très loin d'un tel niveau. Selon mon modèle, le total atteindrait 100 milliards de dollars, plus les subventions. Cela nous remettrait sur la voie de la modernisation. Du coup, notre pays deviendrait plus efficace et plus efficient. La situation actuelle nous fait perdre des emplois à Toronto, dans tous les secteurs.

Nous avons de la difficulté à effectuer la transition de l'ancienne économie vers la nouvelle. La mesure proposée nous aiderait en ce sens. Si quelqu'un a une meilleure idée, j'aimerais bien la connaître. J'entends seulement parler de l'insuffisance des investissements fédéraux. Je ne veux pas critiquer le gouvernement fédéral. Il ne dispose pas des ressources nécessaires pour agir ou pour allouer les sommes requises. Je vous invite à me proposer une solution mieux adaptée. C'est la meilleure à laquelle j'ai pu arriver.

Le sénateur Massicotte : J'ai une brève question. Si les réponses sont concises, nous pourrions aborder bien des aspects.

Premièrement, vous proposez une exemption à l'égard de l'impôt fédéral, et non de l'impôt sur le revenu provincial. Est-ce exact?

Le sénateur Grafstein : Tout à fait.

Senator Massicotte: In the United States, it is exemption from state tax or only federal tax?

Senator Grafstein: It varies. It depends upon the state.

In Ontario and in other places there is a harmonization tax. If the federal government decided to do this, I could not see the province not doing so.

Senator Massicotte: They could choose to do so?

Senator Grafstein: They could choose not to do so. The difference here is that cities could not make an application to the bank unless the province signed off. The province would have to do an assessment before they approved it.

Senator Massicotte: About the issue of the bond, is there an implicit guarantee by the provinces for repayment?

Senator Grafstein: No.

Senator Massicotte: You also referred to the American example. You seem to suggest that the guaranteed repayment of the bond is based upon the success of the project and not of the rating of the municipality or of the city?

Senator Grafstein: The ratings depend on the project and some of them are stand alone projects. Some of them are municipal projects and they rely on the covenant of the city. It varies project to project.

Senator Massicotte: I have done a couple of those and the city always guaranteed repayment, but there may be exemptions.

Senator Grafstein: If there was an independent authority for the transit authority, for example, they would be issuing those bonds. The city would guarantee it implicitly because if there was a default, then the transit system would default. There would not be an express guarantee.

Senator Massicotte: No one argues with the infrastructure argument. It is important for competitiveness, and so on. You are suggesting that the Canadian taxpayers subsidize, by approximately 20 basis points, the interest rates on municipal bonds to encourage municipalities to spend more on infrastructure. I am not sure a 20 basis difference will stimulate infrastructure money if the provinces do not buy into it. Why would they agree?

The other problem is a conceptual one. You are asking Canadian taxpayers to fund local projects but your argument earlier was that you do not agree with that. There is not a direct

Le sénateur Massicotte : Aux États-Unis, s'agit-il d'une exonération à l'égard de l'impôt de l'État ou seulement de l'impôt fédéral?

Le sénateur Grafstein : La situation peut varier d'un État à l'autre.

L'Ontario comme d'autres administrations fonctionne suivant un régime d'harmonisation fiscale. Si le gouvernement fédéral décidait d'aller de l'avant, je ne vois pas comment la province pourrait refuser.

Le sénateur Massicotte : Les provinces pourraient décider de participer?

Le sénateur Grafstein : Elles pourraient décider de ne pas participer. La différence c'est que les villes ne pourraient présenter de demande à la banque sans l'approbation de la province. Il faudrait que la province procède à une évaluation avant de donner son aval.

Le sénateur Massicotte : Pour ce qui est des obligations, y a-t-il garantie implicite de remboursement par les provinces?

Le sénateur Grafstein : Non.

Le sénateur Massicotte : Vous nous avez aussi parlé de l'exemple des États-Unis. Vous semblez laisser entendre que le remboursement garanti de l'obligation dépend de la réussite du projet, plutôt que de la cote de crédit de la municipalité ou de la ville. Vous ai-je bien compris?

Le sénateur Grafstein : Les cotes sont établies en fonction des projets réalisés et il s'agit dans certains cas de projets indépendants. Certains sont des projets municipaux qui s'appuient sur l'engagement financier de la ville. Cela peut varier d'un projet à l'autre.

Le sénateur Massicotte : Dans les quelques expériences que j'ai connues, c'était toujours la ville qui garantissait le remboursement, mais il est possible qu'il y ait des exceptions.

Le sénateur Grafstein : Si le transport en commun est administré de façon indépendante, par exemple, c'est la société responsable qui émettrait ces obligations. Celles-ci seraient garanties implicitement par la ville en cas de non-remboursement par la société de transport. Il n'y aurait pas de garantie expresse.

Le sénateur Massicotte : Nous avons un problème d'infrastructure; tout le monde est d'accord à ce sujet. Il est important de faire le nécessaire, notamment pour maintenir notre capacité concurrentielle. Vous proposez que les contribuables canadiens subventionnent, dans une proportion d'environ 20 points de base, les taux d'intérêt sur les obligations municipales afin d'encourager les villes à investir davantage dans leurs infrastructures. Je ne suis pas certain qu'une différence de 20 points de base puisse stimuler les dépenses en infrastructure si les provinces n'emboîtent pas le pas. Pourquoi seraient-elles d'accord?

Il y a aussi un problème d'ordre conceptuel. Vous demandez aux contribuables canadiens de financer les projets locaux, mais vous avez indiqué précédemment ne pas être d'accord avec une

relationship between who pays for it and who benefits from it. If it has a lot of worth, then why do not the municipalities raise taxes? If you look at the world position, there is still room to raise property taxes and to remain competitive. Why do they not have the political courage to raise their own taxes as opposed to asking Canadian citizens to indirectly fund local community projects?

Senator Grafstein: The short answer is that they are already doing it. We are giving handouts. The federal taxpayer is already paying in this bill, in the action plan. For infrastructure, take a look at page 16. It is \$29 billion for the stimulus package for 2009-10. If I look at building infrastructure to create jobs, it is \$9.6 billion. We are already doing it.

Senator Massicotte: You are suggesting that it be another \$2.6 million?

Senator Grafstein: The numbers are moving around. The last number I saw was prior to the action plan. The federal government agreed at that time to spend \$33 billion over the next seven years. I broke that down to \$5 billion a year. That was changed by this plan, where it took the year 2009-10 to \$9.6 billion. They then added an additional \$4.6 billion for infrastructure.

Let us say the number is \$100 billion. My suggestion would be to forego the \$2.6 billion, reduce the number of giveaways and the federal government would be in the same position. However, the federal government would get it back ASAP in tax. That is demonstrable. If you ask any actuary to do analysis, they could do so.

Senator Massicotte: The process to create a municipal exempt tax system is more efficient than giving the money directly because it is federal taxpayer money which you are getting to subsidize local projects. You are saying, "My method will be more efficient than giving the money away," in spite of the fact that it represents is only one-quarter basis points. I do not know enough about tax collection, but which one is more efficient? Is it worth it to cause this whole tax exempt system? I am not sure. That is the question.

Senator Grafstein: With all due respect, I do not think that is the appropriate question. I think your question should be put this way — and I will answer both questions. It is not a question of being more efficient. It is a different model because the money is not there.

Senator Massicotte: When you think of a quarter basis points, 25 basis points on the interest rate would implode dramatically the money people want to invest.

telle approche. Il n'existe pas de lien direct; les personnes qui paient pour les infrastructures ne sont pas nécessairement celles qui en bénéficient. Si la valeur ajoutée est importante, pourquoi les municipalités ne haussent-elles pas leurs taxes? Si vous considérez notre position dans le monde, il nous est encore possible d'augmenter nos taxes foncières sans perdre notre avantage concurrentiel. Pourquoi les villes n'ont-elles pas le courage politique d'augmenter leurs propres taxes, plutôt que de demander aux citoyens canadiens de financer indirectement des projets locaux?

Le sénateur Grafstein : Je vous répondrais brièvement que c'est déjà le cas. Nous octroyons déjà certaines sommes. Le contribuable canadien apporte déjà son aide via le plan d'action. Pour ce qui est des infrastructures, regardez ce qui est indiqué à la page 16. On prévoit 29 milliards de dollars pour le train de mesures de relance en 2009-2010. Dans le cas des travaux d'infrastructure visant la création d'emplois, l'aide prévue atteint 9,6 milliards de dollars. Nous sommes déjà actifs à ce niveau.

Le sénateur Massicotte : Vous suggérez que l'on ajoute une autre somme de 2,6 millions de dollars?

Le sénateur Grafstein : Les chiffres fluctuent. Le dernier que j'ai entendu était antérieur au plan d'action. Le gouvernement fédéral avait alors convenu de dépenser 33 milliards de dollars sur une période de sept ans. Je ramène cela à des investissements de 5 milliards de dollars par année. Le plan d'action a modifié cette somme en la portant à 9,6 milliards de dollars pour l'exercice 2009-2010. On a ajouté 4,6 milliards de dollars additionnels pour les infrastructures.

Supposons que l'on parle de 100 milliards de dollars. Je suggérerais que l'on renonce aux 2,6 milliards de dollars et que l'on réduise le nombre d'octrois de telle sorte que le gouvernement fédéral se retrouve dans la même position. De toute manière, le gouvernement fédéral recouvrerait ces sommes sur-le-champ par la voie fiscale. Cela peut être démontré. N'importe quel actuaire pourrait vous fournir une analyse probante à ce sujet.

M. Massicotte : Il est plus efficient de créer un régime d'obligations municipales exonérées d'impôt que de consentir directement des fonds, car ce sont les contribuables fédéraux qui financent ainsi les projets locaux. Vous soutenez que la méthode que vous proposez sera plus efficiente que celle des octrois, sans tenir compte du fait que cela ne représente que 25 points de base. Je ne suis pas un expert de la perception fiscale, mais je me demande ce qui est le plus efficient. La création de tout ce système d'obligations exemptes d'impôt en vaut-elle la peine? Je n'en suis pas persuadé. C'est la question qu'il faut se poser.

Le sénateur Grafstein : Sauf tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que ce soit la question à se poser. Je pense que votre question devrait être formulée différemment — mais j'y répondrai de toute manière. Il ne s'agit pas de savoir si l'on sera plus efficient. Le modèle est différent, car l'argent requis n'est pas présentement accessible.

Le sénateur Massicotte : Lorsque vous parlez de 25 points de base, soit d'un quart de point de pourcentage, il faut se demander s'il y aura un effet considérable sur les sommes que les gens sont prêts à investir.

Senator Grafstein: Let us assume it is another 100 basis points. There is still leverage. You are in business. You go to the bank. You invest one dollar and hope the bank gives you \$10. I am suggesting here that, for \$2.5 billion per year, you could create \$100 billion worth of creative activity and modernization. That is the leverage. That is the essence of the plan.

Senator Ringuette: Maybe I missed this from your presentation, but do Canadian cities issue bonds right now?

Senator Grafstein: Some do.

Senator Ringuette: Some. I suppose it would be the big cities. Is Toronto issuing municipal bonds?

Senator Grafstein: Yes.

Senator Ringuette: Which other city?

Senator Grafstein: Montreal and Vancouver do; all the major cities do.

Senator Hervieux-Payette: There are hundreds of them. They all do.

Senator Ringuette: Do you know how much money that they get in investment by those bonds?

Senator Grafstein: I am not familiar with the provisions in other provinces, but my understanding of the situation as it applies to my city of Toronto is that the city can only borrow money for capital projects and they do it on a bonding period. There is considerable money in the marketplace of municipal bonds, but they are not tax exempt. The real issue for cities is whether or not they can afford those particular bonds. That goes into the question of the interest rating. Most of the major cities do have bonds; they are obviously not tax exempt.

Senator Ringuette: You are talking about the big cities to provide and invest in infrastructure, but there are thousands of municipalities across this country that need to invest in infrastructure. What do you propose for all these municipalities that are not able financially or technically to issue bonds? How will they be able to benefit? They will not benefit from this bill. This is specifically for the big centres. It contributes absolutely nothing to the smaller municipalities that, from my perspective, are in greater financial need because their tax base is less than what you would find in a city. You can have a condo apartment building in a city that will generate millions of dollars in tax revenue, but for the same space in a small community, you might generate \$5,000 worth of revenue. You still have to bring in water, sewer, sidewalks and streets.

Le sénateur Grafstein : Supposons qu'il s'agisse de 100 points de base additionnels. L'effet de levier est toujours là. Vous êtes en affaire et vous vous adressez à une banque. Vous investissez un dollar en espérant que la banque vous en accordera 10. D'après ce que je propose ici, pour des coûts annuels de 2,5 milliards de dollars, vous pourriez susciter de l'activité créatrice et des travaux de modernisation d'une valeur de 100 milliards de dollars. C'est ce qu'on appelle un effet de levier. C'est l'essence même du plan mis de l'avant.

Le sénateur Ringuette : Peut-être que cela m'a échappé au cours de votre exposé, mais j'aimerais savoir s'il y a actuellement des villes canadiennes qui émettent des obligations.

Le sénateur Grafstein : Certaines villes le font.

Le sénateur Ringuette : Certaines le font. Je suppose qu'il doit s'agir des grandes villes. Est-ce que Toronto émet des obligations municipales?

Le sénateur Grafstein : Oui.

Le sénateur Ringuette : Quelles autres villes le font?

Le sénateur Grafstein : Montréal et Vancouver; toutes les grandes villes le font.

Le sénateur Hervieux-Payette : Il y en a des centaines. Toutes les villes émettent des obligations.

Le sénateur Ringuette : Savez-vous quelles sommes ces villes sont en mesure d'investir grâce à ces obligations?

Le sénateur Grafstein : Je ne sais pas comment les choses se passent dans les autres provinces, mais je crois que chez nous, à Toronto, la ville peut emprunter seulement pour des projets d'immobilisation et uniquement au cours d'une période prescrite. Il y a beaucoup d'argent qui circule sur le marché des obligations municipales, mais celles-ci ne sont pas exonérées d'impôt. Il s'agit de savoir si les villes sont en mesure de se permettre l'émission de telles obligations. C'est la question de la cote de crédit qui entre en jeu. La plupart des grandes villes émettent des obligations, mais celles-ci ne sont bien sûr pas exemptes d'impôt.

Le sénateur Ringuette : Vous parlez des grandes villes qui doivent fournir les infrastructures nécessaires et investir à ce chapitre, mais il y a des milliers de municipalités canadiennes qui doivent également investir dans leurs infrastructures. Que proposez-vous pour toutes ces municipalités qui ne sont pas financièrement ou techniquement aptes à émettre des obligations? Comment pourront-elles bénéficier des mesures proposées? Ce projet de loi ne leur sera d'aucun secours. Il s'adresse exclusivement aux grands centres. Il n'est absolument d'aucune utilité pour les petites municipalités qui, d'après moi, ont des besoins financiers plus grands en raison de leur assiette fiscale plus restreinte par rapport aux grandes villes. Vous pouvez trouver dans une ville un immeuble de condominiums qui génère des millions de dollars en recettes fiscales, alors que la même étendue de terrain ne rapporte que 5 000 \$ en revenus à une petite localité. Les obligations en matière d'aqueduc, d'égouts, de trottoirs et de rues sont pourtant les mêmes.

I would certainly like to hear your suggestions with regard to smaller communities, what alternatives there are to help them out. If you want the federal government and probably the provincial governments to subsidize bigger cities again, what compromise are you proposing and what are you suggesting for smaller municipalities?

Senator Grafstein: First, I do not think it is fair to say that the federal government would be subsidizing the bigger cities. It is the other way around; the tax base from the major cities subsidize the smaller cities. Those are transfer payments, and it applies not only between the provinces but also within them.

You make my point; you are supporting my bill. At the end of day, what you are saying — and I agree with you — is the smaller cities do not have the revenue base for their water systems to generate enough money to pay back a bond. I accept that. If this bill were adopted, there would be more money available for the smaller cities than there is today. Right now, if you look at it — you can do the analysis on the action plan — you will discover that the largest percentage of money given in the action plan for infrastructure goes to the big cities.

If, you were to draw from a brand new pool of dollars, which is the tax investor, and you thereby get another \$100 billion into the system, more money will be left over in the treasury, both provincially and federally, for smaller cities. It is quite the reverse. This will help the smaller cities.

Put it this way: It is another \$100 billion on the table that was not there before, at a cost of \$2.6 billion. It allows the big cities to grow, and it allows the federal and provincial governments to come up with the balance of the other money to give to the smaller cities. It is quite the reverse. This helps the smaller towns because it puts more money on the table. Show me another way of doing it.

Senator Ringuette: That is the question I ask you. The issue is that smaller municipalities have a greater need for money.

Senator Grafstein: I agree.

Senator Ringuette: They do not have access to this bond system, yet all Canadian taxpayers, through other means, will again be subsidizing the bigger cities. You do not have an answer for the smaller communities that I am asking about.

Senator Grafstein: But I do. Let me put it this way: There is now presently, subject to the action plan, \$33 billion for large cities and small for urban renewal. In addition to that, if you took back \$2.5 billion, instead of having \$30 billion, you would have

J'aimerais bien entendre ce que vous proposez pour aider ces petites collectivités et savoir à quelles autres solutions elles peuvent avoir accès. Si vous voulez que le gouvernement fédéral et sans doute les gouvernements provinciaux subventionnent encore une fois les grandes villes, quels compromis proposez-vous et que suggérez-vous pour les petites municipalités?

Le sénateur Grafstein : Tout d'abord, je ne crois pas qu'il soit juste de dire que le gouvernement fédéral subventionnera les grandes villes. Ce serait plutôt l'inverse; c'est à partir de l'assiette fiscale des grandes villes que l'on subventionne les municipalités plus petites. On parle ici des paiements de transfert qui ne s'appliquent pas seulement entre les provinces, mais également à l'intérieur de celles-ci.

Vous abondez dans le sens de mes arguments; vous êtes en faveur de mon projet de loi. En fin de compte, vous nous dites — et je suis d'accord avec vous — que les petites villes ne disposent pas d'une base de revenus suffisante pour entretenir leur système d'aqueduc et pour financer un régime d'obligations. J'en conviens. Si ce projet de loi est adopté, les petites villes auront accès à davantage de fonds. Dans l'état actuel des choses, si vous procédez à une analyse du plan d'action, vous constaterez que la plus grande partie des fonds destinés aux infrastructures vont aux grandes villes.

Si nous pouvions puiser dans un tout nouveau bassin de fonds, soit celui alimenté par les contribuables investisseurs, une somme additionnelle de 100 milliards de dollars serait injectée dans le système et il resterait plus d'argent dans le Trésor, tant provincial que fédéral, pour les petites villes. C'est donc tout à fait le contraire qui se produirait; ce sont les petites villes qui en bénéficieraient.

Examinons la situation sous cet angle : voici qu'apparaît sur la table un montant additionnel de 100 milliards de dollars qui n'y était pas auparavant, à un coût de 2,6 milliards de dollars. Ce soutien favorise la croissance des grandes villes en plus de permettre au gouvernement fédéral et aux provinces d'utiliser les autres fonds disponibles pour les besoins des villes plus petites. C'est donc tout à fait l'inverse qui se produit. Les petites villes en sortent gagnantes, car plus d'argent devient disponible. Si vous connaissez un autre moyen d'arriver au même résultat, je vous prie de m'en faire part.

Le sénateur Ringuette : C'est justement la question que je vous pose. Le problème vient du fait que les petites municipalités ont davantage besoin d'argent.

Le sénateur Grafstein : Je suis d'accord.

Le sénateur Ringuette : Elles n'ont pas accès à ce régime d'obligations, mais tous les contribuables canadiens, via d'autres canaux, vont encore une fois subventionner les grands centres. Vous n'avez pas de solution à proposer pour les petites localités auxquelles je m'intéresse.

Le sénateur Grafstein : Mais j'en ai pourtant bien une. Permettez-moi de présenter les choses de la manière suivante. Dans le cadre du plan d'action, une somme totale de 33 milliards de dollars est actuellement mise à la disposition des villes, grandes

\$130 billion if the cities applied. There would be more money for smaller cities because there would be more money for infrastructure. Two and three makes five, not three.

I accept your point, but I think it would make more money available for smaller cities. Right now, smaller cities do not get their fair share. They are being squeezed. Big cities are being squeezed, and smaller cities are being squeezed even more. We need new pools of money. This is all about new money coming into the system. I hope I have made my point.

Senator Greene: I wanted to make a point of clarification or to ask one, building on Senator Massicotte's questions. You indicated in the discussion about the Canadian taxpayers subsidizing the projects being the same thing as a handout, which the Canadian taxpayers are involved with. However, are you not in this case actually subsidizing the bond holders, the investors, rather than the projects? That is a different kind of thing than the Building Canada Fund or the action plan.

Senator Grafstein: You just get more money that way.

Senator Greene: I am not opposed to it. I am just asking for how you view it.

Senator Grafstein: It is not a perfect system, but we do not live in a perfect world. At the end of the day, I urge you, if you feel this is not a good plan — by the way, you have raised serious questions that hopefully the department will address. After I listen to the department, I hope to respond to their analysis of the bill.

I also urge you to invite experts. I have spoken to a number of bond people, and some agree and some do not. The Department of Finance is not happy with this proposal. It is easier for them to dispense money than to carry out this plan, but it does not produce the same result. I urge you to call them. It is not a perfect plan but, remember, we live in an imperfect world.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I would simply like to point out to my colleague, who after all is well versed in the Canadian Constitution, that municipalities are provincial creatures that fall exclusively under provincial jurisdiction.

As far as Quebec is concerned, there is no guarantee that the province will, as you say, sign off on this scheme. If the province of Quebec decided not to come on board, it would be alone in not benefitting from it. A side agreement would have to be negotiated

et petites, pour les fins du renouvellement urbain. Il suffit maintenant d'utiliser 2,5 milliards de dollars à même ce total pour offrir 130 milliards de dollars, plutôt que 30 milliards, aux villes qui voudront bien s'en prévaloir. Il y aura plus d'argent pour les petites villes, car il y en aura davantage pour les infrastructures. Deux et trois font cinq, et non pas trois.

Je comprends votre argument, mais je pense que les petites villes auraient ainsi accès à davantage de fonds. À l'heure actuelle, ces villes n'ont pas droit à leur juste part. Elles se retrouvent coincées par le manque de ressources. Les grands centres sont aussi coincés, mais les petites villes le sont encore plus. Nous devons créer de nouvelles sources de financement. Il s'agit d'abord et avant tout d'injecter de nouveaux fonds dans le système. J'espère m'être bien fait comprendre.

Le sénateur Greene : J'aimerais apporter un éclaircissement ou demander une précision, dans la foulée des questions posées par le sénateur Massicotte. Vous avez indiqué précédemment que les cas où les contribuables canadiens subventionnent les projets pouvaient être assimilés à une aide financière directe, laquelle vient justement de ces contribuables. Cependant, votre proposition n'aurait-elle pas pour effet de subventionner les détenteurs d'obligations, les investisseurs, plutôt que les projets? C'est une approche bien différente de celle du Fonds Chantiers Canada ou du plan d'action.

Le sénateur Grafstein : C'est simplement une manière d'obtenir davantage d'argent.

Le sénateur Greene : Je ne suis pas contre; j'aimerais simplement savoir comment vous percevez la chose.

Le sénateur Grafstein : Ce n'est pas le système idéal, mais rien n'est parfait en ce bas monde. En dernière analyse, je vous exhorte, si vous estimez que ce plan n'est pas valable — soit dit en passant, vous avez soulevé des questions très importantes sur lesquelles le ministère se penchera, j'ose l'espérer. Après avoir entendu les interventions des représentants du ministère, j'aimerais bien pouvoir répondre à leur analyse du projet de loi.

De plus, je vous recommande vivement de faire comparaître des experts. J'ai parlé à différents spécialistes des obligations; certains sont d'accord, d'autres pas. La proposition ne plaît pas au ministère des Finances. Il est plus facile pour le ministère d'allouer des fonds que de mettre en œuvre un tel régime, mais les résultats ne seraient pas les mêmes. Il faut absolument que vous communiquiez avec les gens de ce ministère. Le régime proposé n'est pas parfait, mais, je le répète, rien n'est parfait en ce bas monde.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette : Je veux seulement mentionner à mon collègue, qui pourtant connaît bien la Constitution canadienne, que les municipalités sont des créatures provinciales de juridiction exclusivement provinciale.

En ce qui concerne le Québec, rien ne nous dit que la permission, comme vous dites, serait donnée. Si la province de Québec décidait de ne pas embarquer dans ce système, elle serait la seule à ne pas en bénéficier. Il faudrait négocier un accord

to ensure that Quebec received similar benefits, without the federal government having to get involved. This is an important political decision. I completely agree with your assessment that our infrastructures have fallen into a deplorable state and I think everyone seated here at this table will come up with some solutions.

First of all, as things now stand, no financial institution has, to my knowledge, refused to issue municipal bonds. Currently, the average interest rate on these bonds is between 2 per cent and 3 per cent. Clearly, for municipalities, an interest rate of 5 per cent is needed to attract investors. What this simply translates into is a tax bill increase at the local level.

Second, countries besides the United States have found a way to amass substantial sums of money. Some of you may wince at this, but the fact remains that in Europe, the solution to this problem is a gas tax. Quite simply, in Europe, the price of gas is on average 50 cents higher than it is here. The revenue does not simply go up in smoke. If you consider municipal taxes in Germany or France, you will see that they are generally anywhere from 100 per cent to 200 per cent lower than they are here. These countries have infrastructures in place. They still offer services such as garbage collection. They have very good public transportation systems and their roads are in good condition. They have found a way to collect funds that enables them to offer all of these services to the public. Of course, the same roads are used to transport both the public and goods. Garbage is not trucked 200 kilometres away from a city, but usually incinerated in plants. Water use is also another consideration. The residents of these countries pay for water services, the cost of which is also high.

There are societal models that we can look to for inspiration. Your idea for resolving the problem of municipal infrastructures is a good one.

However, we need to give more thought as to how to put this plan into action. Remember that the federal government has no business intervening in municipal affairs. What advantage would there be for a mayor to issue a \$50-million bond, at an interest rate of 5 per cent, when the provincial government is prepared to guarantee a bond issue at an interest rate of 2 per cent or 3 per cent? What benefit would there be to that at the local level?

[English]

Senator Grafstein: I believe there are four questions, which I will deal with separately.

First, with respect to the different approach of Quebec, there is a failsafe here, that no project will get federal funding or tax-exempt bonds unless the province approves the project. Nothing goes forward from the federal government. The city makes an application to the province. The province in turn either approves or not, and it allows the city to make an application to the bank. The Province of Quebec would have absolute control here, for many different reasons, as would every other province. There is

parallèle pour avoir des bénéfices semblables pour le Québec sans voir le fédéral s'immiscer dans cette question. C'est une décision politique importante. Je suis tout à fait d'accord avec votre diagnostic selon lequel nos infrastructures sont en piteux état et je pense que tout le monde autour de la table pensera à des solutions.

Premièrement, à l'heure actuelle, aucune émission municipale, à ma connaissance, n'a été refusée par les institutions financières. Le taux d'intérêt payé actuellement est de 2 à 3 p. 100. Pour les municipalités, il est évident que le compte de taxes devrait tenir compte d'un taux d'intérêt de 5 p. 100 pour attirer les investisseurs. Cela veut tout simplement dire une augmentation du compte de taxes sur le plan local.

Deuxièmement, il y a d'autres pays que les États-Unis qui ont trouvé un moyen d'amasser des sommes d'argent considérables. Certaines personnes vont grimacer, mais il reste quand même qu'en Europe, la façon de régler cette question passe par la taxe sur le carburant. C'est simple, en Europe on paie en moyenne 50 cents de plus le litre qu'ici. Cet argent ne disparaît pas en fumée. Si vous examinez les taxes municipales en Allemagne ou en France, vous allez vous apercevoir qu'elles sont généralement de 100 à 200 p. 100 moins élevées qu'ici. Ces pays ont des infrastructures en place; ils offrent quand même des services de cueillette des déchets, ils ont de très bons systèmes de transport en commun et leurs routes sont en bon état. Ils ont donc trouvé un moyen de créer un fonds qui permet d'offrir tous ces services à leur population. Évidemment, il y a le transport en commun et le transport des marchandises qui utilisent les mêmes routes. Le déversement des déchets ne se fait pas à 200 km de la ville, ils sont généralement traités dans des usines. Il y a également la question de l'utilisation de l'eau. Les habitants de ces pays paient pour utiliser l'eau et ce coût est également élevé.

Je reviens tout simplement à la question selon laquelle on a des modèles de société. Votre idée de régler la question des infrastructures municipales est très bonne.

On doit toutefois réfléchir un peu plus à la façon de le faire. Souvenons-nous que le gouvernement fédéral n'a pas à intervenir dans les affaires municipales. Quel sera l'avantage pour un maire d'émettre une obligation de 50 millions de dollars, à un taux d'intérêt de 5 p. 100, devant une émission garantie par le gouvernement de la province à un taux d'intérêt de 2 ou 3 p. 100? Quel est son bénéfice au niveau local?

[Traduction]

Le sénateur Grafstein : Je crois que la question comporte quatre volets que je vais aborder séparément.

Premièrement, pour ce qui est de l'approche distincte adoptée par le Québec, il y a une mesure de protection intégrée en ce sens qu'aucun projet ne pourra obtenir du financement fédéral ou permettre l'émission d'obligations exonérées d'impôt sans l'accord de la province. Le gouvernement fédéral ne pourra pas aller de l'avant sans cette approbation. La ville présente sa demande à la province qui l'approuve ou la rejette. Si la demande est approuvée, la ville peut soumettre sa requête à la banque. Pour

not a question of impeding jurisdiction. The provincial government decides if they want to access this pool of tax exempt money.

Number two, in terms of the costs and the German approach and the French approach to gas tax, taxes are higher in Europe, in every category — higher gas taxes, municipal taxes, water taxes — and that is exactly my point. There is room for people to pay more for water services and for energy services, and they can do it in this fashion. I personally do not like the gas tax because I think that is irresponsible government. It means that the federal government raises money for gas tax and then just gives it to the city. That was the plan that some of us had originally when we were trying to wrestle with this plan, and I felt it was flawed. This is accountability and making people responsible for the taxes and the projects at the local level. It gives greater responsibility. Finally, it allows mayors to plan. Right now, we have been wrestling with the Gardener Expressway in Toronto, which is a mess. The mayor wants to rip it down or build it up or whatever. The easy way to deal with that is make it a toll road. We have a toll road on the 407 that is working fabulously well. It is one of the great models in the world. We tolled it and gave it to the private sector. I am not suggesting that. The city would be the beneficiary of the toll, as it is in New York. The City of New York benefits from the bridges and toll roads that are larger to recapitalize the renovation of those items.

Senator, I agree with all of your questions. They are important questions. We have to apply them here. With respect to costs, there will be more costs, but nothing is free. If we want to have modern cities, it will cost us more — no question. Today, the Mayor of Toronto has decided that he will impose, in addition to the regular tax, a \$40 or \$60 tax on every car in the city of Toronto, and I have no quarrel with that. I agree it is complex. Do not compare me to the Almighty; compare me to the alternatives.

Senator Hervieux-Payette: When I was talking about Quebec, if the federal government, in your proposal of \$100 billion, loses \$2.6 billion, I am saying of this amount, normally 25 per cent should be for Quebec. This is the provinces share in every program. If they refuse, they will ask for compensation. If the rest of the country wants to go along with this proposal, no problem, but it would not fly in my province. I have never heard, either lately or years ago, that municipal bonds were not issued because there were no buyers for them. They are selling well, and better now, even at 3 per cent interest, because people no longer trust the market. At 3 per cent, at least people know the money will

de nombreuses raisons différentes, la province de Québec exercerait donc un contrôle absolu à cet égard et il en irait de même pour les autres provinces. Il n'est pas question ici d'empiéter sur les compétences de quiconque. C'est à chaque gouvernement provincial de décider s'il souhaite avoir accès à ce réservoir d'investissements à l'abri de l'impôt.

Deuxièmement, pour ce qui est des coûts et de l'approche adoptée en Allemagne et en France à l'égard de la taxe sur l'essence, il faut savoir que la ponction fiscale est plus forte en Europe, dans tous les secteurs — taxes sur l'essence, impôt foncier et taxes sur l'eau — et c'est exactement ce que je voulais faire valoir. Nos citoyens disposent encore d'une certaine marge de manœuvre pour payer davantage pour les services d'aqueduc et pour l'énergie, et la mesure proposée est une façon pour eux de le faire. La taxe sur l'essence ne me plaît pas particulièrement, car il s'agit, à mon sens, d'une manière irresponsable de gouverner. Ainsi, le gouvernement fédéral perçoit certaines sommes au titre de la taxe sur l'essence et les remet simplement aux municipalités. C'est l'avenue qu'envisageaient certains d'entre nous à l'origine dans nos efforts pour établir ce plan, et j'estimais que nous faisons fausse route. Il s'agit de faire en sorte que les citoyens assument leurs responsabilités à l'égard des impôts et des projets réalisés à l'échelle locale. Le plan suggéré permet une responsabilisation accrue. Il devient enfin possible pour les maires de planifier. Nous devons nous débrouiller avec l'autoroute Gardiner à Toronto qui est un véritable désastre. Le maire veut la détruire ou la remettre à niveau, on ne sait plus trop. La solution facile serait d'en faire une autoroute à péage. C'est ce qu'on a fait avec l'autoroute 407 et les résultats sont extraordinaires. C'est l'un des meilleurs modèles du genre au monde. Nous y avons installé des péages avant de la confier au secteur privé. Je ne suis pas en train de suggérer une approche semblable. La ville demeurerait bénéficiaire du péage, comme c'est le cas à New York où l'on utilise le péage perçu sur les ponts et les routes principales pour financer leur rénovation.

Sénateur, je suis d'accord avec toutes vos interventions. Ce sont des questions importantes. Il nous faut en tenir compte. Il est bien certain que les coûts seront plus élevés, mais rien n'est gratuit. Si nous voulons des villes modernes, il faudra payer davantage, cela ne fait aucun doute. Aujourd'hui, le maire de Toronto a indiqué qu'il allait imposer, en sus des taxes normales, un tarif de 40 \$ ou 60 \$ pour chaque véhicule dans sa ville, et cette mesure ne me pose aucun problème. Je conviens que la situation est complexe. Ne me comparez pas au Tout-Puissant; évaluez-moi en fonction des solutions de rechange.

Le sénateur Hervieux-Payette : Lorsque je parlais du Québec, si le gouvernement fédéral renonce à 2,6 milliards de dollars pour la réalisation de votre proposition de 100 milliards de dollars, je veux faire valoir que 25 p. 100 de cette somme devrait normalement aller au Québec. C'est la part de la province dans n'importe quel programme. Si le Québec refuse de participer, il demandera une compensation. Si le reste du pays souhaite donner suite à votre proposition, pas de problème, mais elle n'a aucun avenir dans ma province. Je n'ai jamais entendu dire, que ce soit récemment ou dans un passé plus lointain, que des obligations municipales n'avaient pas été émises faute d'acheteurs. Ces

still be there. We are not solving the problem of the availability of taxes. Actually, the money is available. The mayors have to have their projects approved in every province right now, because at the end of day, these bonds are secured by the province. You cannot add to the debt of the provinces. You would in fact jeopardize their ratings, whether they are double A or triple A or whatever.

You have not told us if the bonds would be guaranteed by the province or who would guarantee them. Now, municipal bonds are guaranteed by each province.

[Translation]

The Chair: I am sorry, but on that note from our vice-chair, I think we need to wrap up this discussion, at least for now.

[English]

I apologize to Senator Grafstein, but I have to end this interesting discussion. I know it is a beginning, not an end, in many ways. We thank you for being our first witness, as you should be, being the author of the bill. If you have further points to make, perhaps you can make them in written form or we can perhaps arrange for you to return.

I will now invite our next witnesses to the table.

[Translation]

The Chair: We are now ready to hear from the witnesses from the Department of Finance on Bill S-203.

[English]

Since the bill, if implemented, would provide that certain bond-related interest income would be exempt from federal taxation, not to mention whatever impact it might have on provincial revenue, I am sure we are all eager to hear what the department has to say about this bill, particularly about the expected federal fiscal cost.

From the Department of Finance, we are pleased to welcome Mr. Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch; and Mr. Miodrag Jovanovic, Chief, Savings and Investment, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

Welcome, gentlemen. We appreciate your willingness to appear this afternoon.

obligations se vendent bien, et maintenant encore mieux, même à un taux d'intérêt de 3 p. 100, parce que les gens n'ont plus confiance dans le marché. Même au taux de 3 p. 100, les investisseurs ont tout au moins l'assurance que leur mise de fonds sera toujours là. Nous ne sommes pas en train de régler le problème de la disponibilité des recettes fiscales. Ces sommes sont déjà disponibles. Chaque maire doit faire approuver ses projets par la province, car, en dernière analyse, c'est l'administration provinciale qui garantit les obligations. Vous ne pouvez pas vous permettre d'ajouter à la dette des provinces. Vous mettriez ainsi en péril leur cote de crédit, qu'elle soit double A, triple A ou peu importe.

Vous ne nous avez pas dit si les obligations seraient garanties par la province ou qui exactement allait les garantir. À l'heure actuelle, c'est chacune des provinces qui garantit les obligations municipales.

[Français]

Le président : Je regrette, mais je crois qu'avec cette intervention de notre vice-présidente, il faut mettre un terme au débat, pour l'instant du moins.

[Traduction]

Je prie le sénateur Grafstein de m'excuser, mais je dois mettre un terme à cette discussion fort intéressante. Je sais qu'il s'agit d'une amorce, plutôt que d'une conclusion, à bien des égards. Nous vous remercions d'avoir été notre tout premier témoin, comme cela vous revenait à titre d'auteur de ce projet de loi. Si vous avez d'autres arguments à présenter, vous pourriez peut-être le faire par écrit ou nous pourrions prendre des dispositions pour que vous comparaisiez de nouveau.

Je vais maintenant inviter nos prochains témoins à prendre place à la table.

[Français]

Le président : Nous sommes maintenant prêts à entendre les témoins du ministère des Finances sur le projet de loi S-203.

[Traduction]

Étant donné que ce projet de loi, s'il est adopté, fera en sorte que certains revenus d'intérêt provenant des obligations seront exonérés de l'impôt fédéral, sans parler de ses répercussions sur les recettes provinciales, je suis persuadé que nous avons tous grand hâte d'entendre le point de vue du ministère à ce sujet, notamment à propos des coûts fiscaux prévus pour le gouvernement fédéral.

Du ministère des Finances, nous accueillons donc avec plaisir M. Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt; et M. Modrag Jovanovic, chef, Épargnes et investissement, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

Bienvenue à vous deux, messieurs. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir bien voulu comparaître devant nous cet après-midi.

Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada: Honourable senators, I will start with some opening remarks and some clarifications. There are a number of issues associated with tax-exempt municipal bonds, some of which pertain to the capacity of the Business Development Bank to administer a program like this. I would not be able to talk to those sorts of issues. I know it is a bad start to talk about what you cannot talk to, but representatives of Industry Canada would be better placed to speak to those issues.

Our remarks will mainly be around the effectiveness and potential market for tax-free municipal bonds. Although it may not be directly stated, the federal government and all provinces except Quebec have agreed to a common tax base, so when you introduce an exemption it would automatically apply in calculating taxes on provincial income as well as federal income.

Our rule of thumb for costs associated with an exemption or any measure that reduces revenues from the tax base is about a one third-two thirds breakdown. If the total federal-provincial cost is \$1, the federal cost would be about 66 cents and the provincial cost 34 cents.

One issue in looking at a proposal like this is that the place where the bond is issued and the residence of the bond holder might be different. For example, a bond issued in Saskatchewan and recommended by the Saskatchewan government may be predominately acquired by bond holders in Ontario and Alberta. Because provincial tax is based on your residence, it would be those provinces that would bear the provincial revenue cost associated with the issuance of that bond. There is potential for a mismatch between the province where the bonds are issued and where the costs are borne for the bonds, at least at the provincial level.

As a general observation, it is important to distinguish between the ability of a tax exemption to lower the cost of issuing debt instruments versus its ability to improve access to financing. A tax exemption could potentially lower the cost of financing for municipalities but would only indirectly affect their access to financing, possibly, as markets grow in the future.

In the Canadian context, it is important to distinguish between the potential long-term cost for tax-free municipal bonds versus their potential uptake in the short term. It is difficult to say precisely how much tax exemption of this nature would cost because that would depend on the uptake of the bonds.

As a benchmark, we can look at other countries, such as the United States, which have had tax-exempt bonds in place for decades. Their current cost is about \$35 billion annually. Since Canada is roughly one tenth the size of the States, you could

Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada : Honorables sénateurs, je vais vous présenter mes observations préliminaires en ajoutant quelques précisions. Il y a différents aspects à considérer quant à la mise en œuvre d'un régime d'obligations municipales exonérées d'impôt, notamment en ce qui a trait à la capacité de la Banque de développement du Canada d'administrer un tel programme. Je ne pourrai pas vous parler des questions de cet ordre. Je sais que je commence bien mal en vous disant que je ne peux pas vous parler de certaines choses, mais les représentants d'Industrie Canada seraient beaucoup mieux placés pour vous entretenir de ces aspects.

Nos observations porteront surtout sur l'efficacité d'un régime d'obligations municipales exemptes d'impôt et sur le marché potentiel pour un tel programme. Bien que cela ne soit pas nécessairement précisé explicitement, le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces, à l'exception du Québec, ont convenu d'une base fiscale commune, ce qui fait que toute exemption mise en œuvre influe automatiquement sur le calcul de l'impôt sur le revenu, tant à l'échelle provinciale que fédérale.

En règle générale, nous utilisons un ratio de répartition un tiers-deux tiers pour les coûts associés à toute exemption ou mesure réduisant les recettes fiscales. Si le coût total pour le gouvernement fédéral et la province s'élève à 1 \$, on établit les coûts à 66 ¢ pour le fédéral et 34 ¢ pour la province.

Dans l'examen d'une proposition semblable, il faut tenir compte du fait que le lieu d'émission de l'obligation ne correspond pas nécessairement au lieu de résidence de son détenteur. Par exemple, une obligation émise en Saskatchewan avec l'approbation du gouvernement de cette province peut être principalement acquise par des détenteurs ontariens et albertains. Comme l'impôt provincial est fondé sur le lieu de résidence, ce sont ces deux provinces qui assumeront les coûts fiscaux associés à l'émission de cette obligation. Il peut donc y avoir, tout au moins à l'échelle provinciale, déséquilibre entre le gouvernement de la province où les obligations sont émises et celui de celle qui doit en éponger les coûts financiers.

Dans une perspective générale, il est important de faire la distinction entre la mesure dans laquelle une exemption fiscale permet de réduire les coûts d'émission de titres de créance et la mesure dans laquelle elle favorise l'accès au financement. Il est ainsi possible qu'une exemption fiscale réduise le coût du financement pour les municipalités, tout en n'ayant qu'un effet indirect sur leur accès à ce financement en fonction de la croissance future des marchés.

Dans le contexte canadien, il faut tenir compte à la fois des coûts possibles à long terme d'un régime d'obligations municipales exemptes d'impôt et du taux de participation potentiel à court terme. Il est difficile d'établir avec précision les coûts d'une exemption fiscale de cette nature, car tout dépend de la mesure dans laquelle ces obligations attireront les investisseurs.

En guise de point de repère, nous pouvons nous inspirer de l'expérience d'autres pays, comme les États-Unis, où un régime d'obligations exonérées d'impôt est en place depuis des décennies. Le coût actuel de ce régime s'élève à environ 35 milliards de

expect that a program like this could eventually reach a cost of about \$3.5 billion annually. We have no analytical method by which to arrive at a specific cost; we could only look at comparators and speculate on what the cost could be in a Canadian context over the long term.

It is clear, at least in the short term, that the costs would be substantially lower. There is only a very small percentage of the Canadian bond market where financing is provided by taxable investors. In fact, Statistics Canada data suggests that about 87 per cent of all bonds issued in Canada are held in tax-deferred retirement savings plans or other tax-exempt vehicles. Only 3 per cent of bonds were acquired by taxable individual investors. The remaining 10 per cent were acquired by taxable corporations.

A bond like this will find a very limited appeal relative to the size of the Canadian market. It is only over time, as the tax exemption would result in a growth in this market, that you could see the availability of finance increase through these instruments.

On that point, the recent introduction by the government of the tax-free savings account allows individuals to earn income tax free. We would expect the number of tax-exempt individual investors to shrink over the next years as people accumulate TFSA room and the program matures.

On the efficiency of a tax exemption, a dollar is spent whether through a reduction in taxes or through a direct expenditure by the government. In terms of the treasury, they are indistinguishable. The question is what is a more effective way of delivering support to municipalities. The key issue with something like a tax-exempt bond is that at least a portion of the value of that tax exemption is captured by the investor rather than by the municipality. Therefore, it will help them reduce their costs, but federal and provincial governments will only reduce their costs by a partial amount of the total costs.

The question is what leakage occurs when you look at a tax-exempt instrument. There we have to look at precedents as well. The two precedents we can turn to are the United States, where there are some estimates that suggest that 40 per cent of the value of the tax relief is captured by the investor on the individual side, and I think 25 per cent on the corporate side. I would have to check on that final statistic. That is one example. Essentially, for every dollar you pay out, 25 to 40 cents is lost, according to U.S. experience.

dollars par année. Comme le Canada a environ le dixième de la taille des États-Unis, on pourrait s'attendre à ce qu'un programme semblable entraîne éventuellement des coûts annuels de quelque 3,5 milliards de dollars. Nous ne disposons d'aucune méthode analytique nous permettant d'en arriver à un coût précis; nous pouvons seulement examiner des situations comparables pour en déduire les coûts pouvant se dégager à long terme dans le contexte canadien.

Il apparaît évident, tout au moins à court terme, que les coûts seraient nettement inférieurs. Les investisseurs assujettis à l'impôt n'assurent le financement que d'une très petite proportion du marché obligataire canadien. Ainsi, les données de Statistique Canada révèlent qu'environ 87 p. 100 de toutes les obligations émises au Canada sont détenues dans le cadre de régimes d'épargne-retraite donnant droit au report de l'impôt ou d'autres véhicules exonérés. Seulement 3 p. 100 des obligations sont acquises par des investisseurs individuels assujettis à l'impôt. Les 10 p. 100 qui restent sont détenues par des sociétés imposables.

Une obligation comme celle-ci ne suscitera qu'un intérêt très limité en proportion de la taille du marché canadien. Ce n'est qu'avec le temps, au fur et à mesure que l'exemption fiscale assurera la croissance de ce marché, que vous pourrez constater un accès plus facile au financement grâce à un instrument semblable.

À cet égard, le compte d'épargne libre d'impôt récemment instauré par le gouvernement permet aux particuliers d'accumuler des revenus à l'abri de l'impôt. On peut s'attendre à une réduction du nombre d'investisseurs exonérés d'impôt au cours des prochaines années au fil de la pleine application de ce programme de compte d'épargne libre d'impôt.

Pour ce qui est de l'efficacité d'une exemption fiscale, il faut savoir qu'un dollar peut être dépensé via une réduction d'impôt ou un investissement direct du gouvernement. En ce qui a trait au Trésor, cela ne fait aucune différence. Il s'agit de déterminer le moyen le plus efficace pour apporter de l'aide aux municipalités. Le point déterminant dans le cas d'une mesure comme l'obligation exempte d'impôt est le fait que tout au moins une partie de la valeur de cette exemption bénéficie à l'investisseur, plutôt qu'à la municipalité. On aide donc les municipalités à réduire leurs coûts, mais cette réduction n'est que partielle dans le cas des gouvernements fédéral et provincial.

Il faut par conséquent chercher à calculer les pertes encourues lorsqu'on utilise un véhicule fondé sur une exonération fiscale. Encore là, nous devons examiner ce qui a été fait ailleurs. Dans les deux précédents que nous connaissons aux États-Unis, certaines estimations ont laissé entendre que 40 p. 100 de la valeur de l'exonération fiscale bénéficie à l'investisseur lorsqu'il s'agit d'un particulier; cette proportion atteignant 25 p. 100 dans le cas d'une société. Il faudrait que je vérifie ces derniers chiffres. Il ne s'agit que d'un exemple. Cela revient essentiellement à dire que pour chaque dollar versé, de 25 à 40 ¢ sont perdus, s'il faut en croire l'expérience américaine.

From a Canadian context, the one example we have is the Ontario opportunity bonds. You can get a sense of the tax leakage associated with them by looking at the rate that was offered on Ontario opportunity bonds versus the rate offered on comparable bonds.

I think the Ontario opportunity bonds were issued at a 4.25 per cent rate. Comparable bonds, the infrastructure renewal bonds, which had the same credit rating as the Ontario opportunity bonds, were issued at a 4.6 per cent rate. The municipalities were able to save about 35 basis points by using an instrument that was exempt from Ontario taxes.

However, what is an interesting calculation is to look at the after-tax return, in terms of at least provincial taxes, on the infrastructure renewal bonds. The after-tax return was 3.8 per cent on those.

What it meant is the total potential tax savings to the individual was about 80 basis points, but the municipalities were only able to capture about 35 basis points of that. That is another indication of the leakage that arises through using an indirect instrument such as a tax-exempt bond.

As a final observation, some of the U.S. literature has also raised other concerns associated with the bonds. I understand Senator Grafstein's proposal has the mechanisms that could potentially be used to address this to some extent.

However, there was a lot of pressure on municipalities in the States to underwrite projects which would not, strictly speaking, be considered public infrastructure, such as housing and sports stadiums, in order to take advantage of their ability to issue bonds on a tax-exempt basis. In terms of support for infrastructure, this is another potential area where you could see leakage in terms of the efficiency of this instrument.

I will ask my colleague, Mr. Jovanovic, if he has any further observations, but that concludes my comments.

Miodrag Jovanovic, Chief, Savings and Investment, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada: Just to clarify, we are talking about leakage and that we are seeing only a fraction of the potential tax savings captured by municipalities. One reason that may explain this is that when you issue these bonds, it may be difficult to rely only on the retail market, especially if that retail market, comprised of taxable individual investors, is relatively small. Therefore, you may have to tap into the institutional market to be able to place your \$300 or \$600 million of issuance.

In that sense, you have to raise the interest rate a bit to attract these investors at a margin. This may be a potential explanation why they are not able to fully capture the tax savings.

Dans le contexte canadien, nous avons l'exemple des obligations d'occasion émises par l'Ontario. On peut obtenir une idée des fuites de recettes fiscales qui en découlent en comparant le taux offert sur ces obligations à celui associé à des obligations comparables.

Je crois que les obligations d'occasion ont été émises à un taux de 4,25 p. 100 en Ontario. Des obligations comparables, émises pour le renouvellement des infrastructures, avec la même cotation de crédit, avaient un taux de 4,6 p. 100. Les municipalités pouvaient ainsi économiser à hauteur d'environ 35 points de base en utilisant un instrument de crédit exonéré d'impôt en Ontario.

Il est toutefois particulièrement intéressant de considérer le taux de rendement après impôt, tout au moins à l'échelle provinciale, des obligations émises aux fins du renouvellement des infrastructures. Il se chiffrait à 3,8 p. 100 pour ces obligations.

Il en ressort que les économies fiscales totales possibles pour le particulier atteignaient quelque 80 points de base, alors que les municipalités n'avaient accès qu'à environ 35 de ces points. C'est un autre exemple des pertes de recettes fiscales qui sont encourues lorsqu'on a recours à un instrument indirect comme une obligation exonérée d'impôt.

Je dirai en terminant qu'aux États-Unis, certains ont soulevé d'autres préoccupations concernant les obligations. Il me semble que la proposition du sénateur Grafstein comprend des mécanismes qui pourraient régler ces points.

Cependant, aux États-Unis, les municipalités subissent d'énormes pressions pour financer les initiatives qui, à proprement parler, ne peuvent être considérées comme des projets d'infrastructures publiques, comme des logements et des stades de sport, afin de pouvoir émettre des obligations exemptes d'impôt. Voilà un autre domaine où cet instrument pourrait perdre de son efficacité au chapitre du soutien aux infrastructures.

Je demanderai à mon collègue, M. Jovanovic, s'il a d'autres observations à formuler, mais c'est sur ces propos que je termine mon intervention.

Miodrag Jovanovic, chef, Épargnes et investissements, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada : Je tiens à préciser qu'il est question ici de perte d'efficacité et du fait que les municipalités ne réussissent à réaliser qu'une fraction des économies fiscales dont elles pourraient bénéficier. Une des raisons pouvant expliquer cette situation, c'est qu'il peut être difficile d'émettre des obligations uniquement sur le marché du détail, particulièrement si ce dernier est relativement petit et constitué de particuliers. Par conséquent, on peut devoir se tourner vers le marché institutionnel pour pouvoir placer 300 ou 600 millions de dollars en obligations.

Il faut donc légèrement augmenter le taux d'intérêt pour attirer ces investisseurs avec une marge intéressante. Voilà qui pourrait expliquer pourquoi les municipalités ne réussissent pas à réaliser toutes les économies fiscales possibles.

The Chair: Mr. Williams mentioned the necessity that would be required for the Business Development Bank of Canada to change its mandate. For the benefit of colleagues on the committee, I want to refer to a letter that we received from the Business Development Bank of Canada dated September 28, 2009, in which they declined to appear as a witness.

They stated that the bill proposes an important change to their mandate in which they were not consulted prior to this invitation, and also that the BDC does not currently have any in-house expertise on the matter of municipal bonds and therefore could not make a meaningful contribution to the debate. That is what they said in response to our invitation.

Senator Harb: When a bond is issued in a jurisdiction, can someone overseas buy that bond — for example, someone located in the United States or in Europe? If not, is that something that Senator Grafstein's bill should try and introduce as a suggested mechanism to generate more funds? You mentioned that the market is very limited; only 3 per cent of all of the bonds are purchased by corporations.

Mr. Williams: Or taxable Canadian investors. I do not think the issue is their ability to purchase their bonds. The difficulty is that their jurisdictions would not provide tax relief on them so there is no incentive for them to purchase the bonds, or at least the tax exemption does not provide them any incentive.

Senator Harb: If we have a non-resident entity that invests in Canada, they are taxed on their take-home, on a certain percentage of their profit.

If we were to provide what Senator Grafstein is talking about, a provision where we will give foreign markets an exemption, like we give residents of Canada exemptions, so we can generate extra money for municipalities so they can do the good things they want to do, would that not open a huge market for this particular initiative?

Mr. Williams: If you look at a rough breakdown of the Canadian bond market, in 2005 I think there was about \$1.4 trillion worth of bonds outstanding; 87 per cent of those were held by tax-exempt entities. I do not think that would include what you are referring to. That would mainly, I would speculate, be pension funds and foreign investors.

Taxable corporations hold 10 per cent, and my understanding is that Senator Grafstein's proposal would apply to them. It is just that together with individual investors, they only make up a small portion of the bond market.

The Chair: Could I ask for my own clarification, is that breakdown a Canadian phenomenon? Is it atypical of the breakdown of bond purchasers in the United States or elsewhere?

Mr. Jovanovic: We did not make that comparison so I cannot really comment. As a general comment though, looking at the market in the United States, and maybe also because of the influence of the tax-exempt bond, maybe retail investors are a bit more prominent, but it would be just speculation. We did not look into that specifically.

Le président : M. Williams a fait remarquer que la Banque de développement du Canada pourrait devoir modifier son mandat. Sachez que cette institution nous a fait parvenir une lettre datée du 28 septembre 2009, où elle nous fait part de son intention de ne pas comparaître à titre de témoin.

La banque fait valoir que le projet de loi prévoit une modification substantielle de son mandat et qu'elle n'a pas été consultée avant de recevoir la convocation. Ne bénéficiant pas des services d'un expert en matière d'obligations, elle ne pouvait contribuer de façon pertinente au débat et a donc décliné notre invitation.

Le sénateur Harb : Quand une municipalité émet des obligations, est-ce qu'un investisseur étranger — des États-Unis ou d'Europe, par exemple —, peut les acheter? Si ce n'est pas le cas, est-ce une option qui pourrait s'intégrer au projet de loi du sénateur Grafstein afin de générer plus de fonds? Vous avez indiqué que le marché est très limité et qu'à peine 3 p. 100 des obligations sont achetées par des sociétés.

M. Williams : Elles peuvent également l'être par des investisseurs canadiens imposables. Je ne crois pas que le problème vienne de leur capacité d'acheter les obligations, mais bien de l'absence d'allègement fiscal; le gouvernement, où du moins les exemptions fiscales, ne les encouragent pas à acheter les obligations.

Le sénateur Harb : Si une entité non canadienne investit au Canada, elle est imposée sur les entrées de fonds en fonction d'un certain pourcentage des profits.

Si, comme le propose le sénateur Grafstein, nous adoptons une disposition permettant d'exempter les marchés étrangers, comme nous le faisons pour les entités canadiennes, afin que les municipalités réunissent plus de fonds pour financer leurs bons projets, n'ouvririons-nous pas la porte à un énorme marché?

M. Williams : Si on observe le marché canadien des obligations de façon générale, je crois qu'en 2005, il y avait environ 1,4 milliard de dollars d'obligations en circulation, dont 87 p. 100 étaient détenues par des entités non imposées. Je ne crois pas que ce soit ce à quoi vous faites référence. Je crois qu'il s'agirait surtout de fonds de retraite et d'investisseurs étrangers.

Les sociétés imposées détiennent 10 p. 100 des obligations, et je crois comprendre que la proposition du sénateur Grafstein s'appliquerait à elles. Seulement, elles forment, avec les particuliers, une portion infime du marché des obligations.

Le président : Si je puis me permettre, est-ce que cette répartition est un phénomène typiquement canadien? Est-ce différent de ce que l'on observe aux États-Unis ou ailleurs?

M. Jovanovic : Comme nous n'avons pas établi cette comparaison, je ne suis pas vraiment en mesure de vous répondre. De façon générale, cependant, peut-être en raison de l'influence des obligations exemptes d'impôt, les particuliers sont peut-être un peu plus présents sur le marché américain, mais ce n'est que supposition de ma part. Nous n'avons pas vraiment examiné cet aspect.

[Translation]

Senator Massicotte: I have a highly technical, albeit straightforward question. You cited the case of Ontario which encountered major inefficiencies with its interest rate compared to the savings converted back to municipalities. Was that because the people investing in these Ontario bonds enjoyed a tax-exempt status? For instance, in the case of these Ontario bonds, were only taxable individuals or corporations investing in them, or could anyone buy them?

[English]

Mr. Williams: I do not think it was restricted. Perhaps Mr. Jovanovic could answer this.

[Translation]

Mr. Jovanovich: It is difficult to answer that question directly because we do not have that information. I do not know if the numbers have been broken down. I do not even know if Ontario is aware of the numbers. However, one of the reasons given by the Government of Ontario for switching from tax-exempt bonds to so-called Infrastructure Renewal Bonds, or IRBs, is that with IRBs, it can attract investment from institutions as well as from the retail savings sector, contrary to tax-exempt bonds which mainly attract small investors that do not enjoy a tax-exempt status.

Clearly then, there was some concern about being able to attract this fairly important market, which probably ties in with Senator Grafstein's point that in order for this scheme to work, a fairly large, liquid market is needed, something that we probably do not have in Canada at this level.

Senator Massicotte: If two or three types of investors are available, it is difficult to calculate the savings accurately because obviously, those who are not taxed are not ready to lower the interest rate. This is a somewhat arbitrary analysis, because we do not know who bought the bonds. I agree that perhaps the fundamental problem is the lack of market depth.

The Chair: If you have any further clarifications, please do not hesitate to send them to us.

Do senators have any further questions?

[English]

Senator Grafstein: I just have a short comment.

The Chair: A question, too, would be helpful.

Senator Grafstein: It is a comment and it responds to their questions. It is only two sentences.

I asked the Library of Parliament to give us an independent view of the question of the size of the marketplace, and they echoed your concern about tax-exempt bonds. Two-thirds of the

[Français]

Le sénateur Massicotte : J'ai une question très technique mais ce n'est pas très compliqué. Vous faites référence à l'exemple de l'Ontario, qui avait beaucoup d'inefficacité dans son taux d'impôt comparé à l'épargne qui a été converti aux municipalités. Est-ce que c'est parce que les investisseurs de ces obligations en Ontario n'étaient pas imposables? Par exemple, vous faites référence aux émissions de l'Ontario, est-ce que les investisseurs qui les achetaient étaient seulement des particuliers ou des corporations imposables, ou est-ce que c'était n'importe qui?

[Traduction]

M. Williams : Je ne crois pas qu'il y avait de restriction. M. Jovanovic pourrait peut-être vous répondre.

[Français]

M. Jovanovic : C'est difficile de répondre directement parce que nous n'avons pas l'information. Je ne pense pas que cette répartition existe comme telle. Je ne sais même pas si l'Ontario est au courant. Par contre, une des raisons citées par le gouvernement de l'Ontario pour passer des obligations exemptes d'impôt à ce qu'ils appellent les Infrastructure Renewable Bonds ou IRB, c'est qu'ils sont capables, avec les IRB, d'aller chercher l'argent des institutions et de l'épargne de détail à la fois, contrairement aux obligations exemptes d'impôt qui, principalement, attirent les petits investisseurs taxables.

Donc, clairement il y avait cette préoccupation d'être capable d'aller chercher un marché assez important, ce qui rejoint probablement le point du sénateur Grafstein, qui dit que, pour que cela fonctionne, il faut un marché assez important et assez liquide, ce que vraisemblablement nous n'avons pas au Canada à ce niveau.

Le sénateur Massicotte : Si les deux ou trois types d'investisseurs sont disponibles, le calcul du montant d'efficacité n'est pas exact parce que, évidemment, ceux qui ne sont pas imposés ne sont pas prêts à donner une diminution de taux d'intérêt. C'est effectivement un peu arbitraire, l'analyse en conséquence, parce qu'on ne sait pas qui les a achetés. Je suis d'accord, peut-être que le problème fondamental c'est si la profondeur du marché n'est pas là.

Le président : J'aimerais dire au témoin que, si vous avez des précisions par la suite, n'hésitez pas à nous envoyer une réponse supplémentaire.

Y a-t-il d'autres questions de la part des sénateurs?

[Traduction]

Le sénateur Grafstein : Je n'ai qu'un bref commentaire.

Le président : Une question serait également la bienvenue.

Le sénateur Grafstein : C'est un commentaire, qui répond à leurs questions. Ce ne sont que deux phrases.

J'ai demandé à la Bibliothèque du Parlement de nous donner un avis indépendant sur la taille du marché, et les auteurs partagent vos préoccupations concernant les obligations exemptes

market are held by tax-exempt investors. I agree with that. However, they went on to say the following, and I wonder if you would respond:

Pension plans, however, may be interested in municipal bonds, with or without a tax exemption, if the bonds would help them satisfy their risk management requirements, such as holding a diversified debt portfolio. Insofar as pension plans hold tax-exempt bonds without benefiting from tax exemptions, this would decrease the cost of the exemptions to the federal government.

Have you been able to talk to any pension funds about their attitudes towards tax-exempt bonds based on this particular proposition?

Mr. Williams: That is an interesting observation. We have not spoken to pension funds. Given the very healthy market for bonds in Canada, I guess a pension fund would go to a bond that, given any risk profile, that gives it the highest after-tax rate of return. Their being tax-exempt is the stated rate of return.

If the objective is to try to issue these bonds at a discount, why would non-taxable investors be interested in them at all?

Senator Massicotte: If that is the opinion expressed, would not the conclusion be that, if the non-taxable bond has a higher yield than a taxable one, it confirms to you it is not working at all? It means there is something very wrong when a non-taxable bond creates a bigger yield than a taxable one. It means there is no liquidity, no market. It means it is a failure.

Mr. Williams: I hope I did not give the impression that the Ontario Opportunity Bonds provided a higher face-value yield. It is just that their after-tax yield was higher.

The Chair: I wonder if I could use my privileges as chair just to ask one question at the end of this meeting. This is not a new idea, and I just wondered whether, from your perspective, things have changed since 2002? The then-Minister of Finance, John Manley, sent a letter to a member of the House of Commons, Ms. Judy Sgro, in response to her proposal or inquiry about tax-exempt municipal bonds.

It seems to me — correct me if I am wrong — that what he said is what you have said today, and what remains one of the difficulties to overcome. He writes as follows:

Most importantly, I believe that U.S. experience with those instruments has shown that the tax revenues foregone typically exceed, by a considerable margin, the interest cost savings to the issuers of the bonds. This is because the tax subsidy tends to be shared between municipalities (through access to funds at a below-market interest rate) and the lenders (who receive the direct benefit of the tax preference).

d'impôt. Les investisseurs exempts d'impôt détiennent les deux tiers du marché. Je suis d'accord avec ce point de vue. Ils ont cependant ajouté ce qui suit, et je me demande si vous pourriez répondre :

Les régimes de retraite pourraient cependant s'intéresser aux obligations municipales, qu'il y ait ou non des exemptions d'impôt, si elles cadraient avec leurs exigences en matière de gestion du risque, comme la constitution d'un portefeuille diversifié. Pour autant que ces régimes détiennent des obligations exemptes d'impôt sans profiter d'exemption d'impôt, le gouvernement fédéral verrait diminuer le coût des exemptions.

Avez-vous pu parler à des gestionnaires de régime de retraite concernant leur attitude à l'égard des obligations exemptes d'impôt dans le cadre de la présente proposition?

M. Williams : Voilà qui est intéressant. Nous n'avons pas parlé aux gestionnaires de régimes de retraite. Compte tenu de la santé florissante du marché canadien des obligations, je suppose que ces gestionnaires opéreraient pour des obligations qui, selon leur profil de risque, offriraient un taux de rendement optimal après impôt. Le taux de rendement convenu découle de l'exemption d'impôt.

Si l'objectif consiste à essayer d'obtenir ces obligations à escompte, pourquoi les investisseurs exemptés d'impôt se montreraient-ils intéressés?

Le sénateur Massicotte : Si c'est là votre opinion, ne pourrait-on pas conclure que si les obligations non imposables offrent un meilleur rendement que les obligations imposables, l'instrument ne fonctionne pas du tout? Il y a vraiment quelque chose qui cloche si une obligation non imposable a un meilleur rendement qu'une qui l'est. Cela dénote l'absence de liquidité, de marché. C'est l'échec.

M. Williams : J'espère que je n'ai pas donné l'impression que les obligations de financement de projets de l'Ontario ont une meilleure valeur nominale. C'est simplement que leur rendement après impôt est plus élevé.

Le président : Je me demande si je pourrais me prévaloir de mon privilège de président pour poser une question à la fin de la séance. L'idée n'est pas nouvelle, et je me demande si, selon vous, les choses ont changé depuis 2002. Le ministre des Finances de l'époque, John Manley, avait envoyé une lettre à une députée, Mme Judy Sgro, en réaction à sa proposition ou sa question au sujet des obligations municipales exemptes d'impôt.

Il me semble — et corrigez-moi si je fais erreur — que ses propos font écho à ce que vous avez dit aujourd'hui et que le problème reste entier. Il a écrit ce qui suit :

Plus important encore, je crois que l'application de ces instruments aux États-Unis a montré que le manque à gagner en recettes fiscales dépasse généralement, et de manière considérable, les économies d'intérêt que peuvent réaliser les émetteurs des obligations. C'est parce que les subventions à caractère fiscal tendent à être partagées entre les municipalités (qui ont accès aux fonds à un taux d'intérêt

The diversion of part of the subsidy to lenders is inefficient; it raises the cost of such a subsidy to governments, while not delivering maximum benefits to issuers.

Mr. Williams: I guess I am heartened to learn that we are consistent with what we said before. I would say that captures our view on it.

The Chair: Of course, Senator Grafstein made the point that the money which would flow in would offset a lot of that. I cannot prevent myself from saying that the money that has flowed in from the change made to the treatment of shares donated to charities in which there was a considerable capital appreciation has been gigantic. You do not need to comment on this but I do not think that, when this proposal was initially raised, the Department of Finance was very much in favour of it.

However, I think it fair to say the provision has proved to be wildly successful and it has certainly brought in, to the charities at least, vast amounts of money. However, that is to deal an even hand to Senator Grafstein.

Are there any further questions or comments by senators? If not, I thank you both very much for your appearance. We appreciate it. I would like to advise senators that our meeting tomorrow will begin at 11:30 a.m., not 10:30 a.m.

In the meantime, this meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 11:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I know there are other members on their way who will arrive shortly. Perhaps, I can take this opportunity to go through the preliminaries.

We are continuing with the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce study on Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another act. It was introduced by our colleague in the Senate, Senator Grafstein — a former chair of this committee — on January 27.

According to the bill's summary, Bill S-203 would do the following:

inférieur au marché) et les prêteurs (qui bénéficient directement de l'avantage fiscal). Inutile d'octroyer une partie de la subvention aux prêteurs; cette mesure fait augmenter le coût de la subvention pour les gouvernements tout en ne permettant pas aux émetteurs de bénéficier du maximum d'avantages.

M. Williams : Je suis rassuré de constater que nos propos cadrent avec ce qui a été dit antérieurement. Cet extrait résume notre opinion sur la question.

Le président : Évidemment, le sénateur Grafstein a fait remarquer que les entrées de fonds compenseraient une grande partie de ces inconvénients. Je ne peux m'empêcher de souligner que les entrées d'argent enregistrées à la suite de la modification du traitement des actions accordées à des organismes de charité, dont la valeur a considérablement augmenté, ont été substantielles. Vous n'avez pas besoin de commenter, mais je crois que le ministère des Finances ne voyait pas la proposition d'un très bon œil lorsqu'elle a été présentée initialement.

Je crois toutefois qu'il est juste de dire que la mesure s'est révélée un succès bœuf et a certainement permis d'énormes entrées d'argent, du moins chez les organismes de charité. Il faut toutefois souligner le mérite de la proposition du sénateur Grafstein.

Est-ce que d'autres sénateurs ont des questions ou des commentaires? Si ce n'est pas le cas, je vous remercie beaucoup tous les deux d'avoir témoigné. Nous vous sommes redevables. J'aimerais faire remarquer aux sénateurs que notre séance de demain commencera à 11 h 30 et non à 10 h 30.

D'ici là, la séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 35 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, je sais que d'autres membres du comité vont arriver sous peu. Peut-être vais-je profiter de l'occasion pour régler les questions préliminaires.

Nous poursuivons l'étude par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce du projet de loi S-203, Loi visant à modifier la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence. C'est un projet de loi qui a été présenté par notre collègue du Sénat, le sénateur Grafstein — ancien président du comité ici réuni — le 27 janvier.

D'après le sommaire du projet de loi, le projet de loi S-203 aurait l'effet suivant :

[Translation]

This enactment amends the Business Development Bank of Canada Act to provide for income tax exemptions for municipal bonds to finance infrastructure projects.

We are pleased to welcome to the committee representatives of the Federation of Canadian Municipalities, the members of which include large cities, rural communities and 18 municipal, provincial and territorial associations. The FCM has some very clear opinions on the issue of our infrastructures, the magnitude of the deficit and the actions that are needed to address the problem.

[English]

I welcome our witnesses from the Federation of Canadian Municipalities, Mr. Mike Buda, Director of Policy and Research, and Mr. Adam Thompson, Policy Analyst. I note that your membership includes both rural municipalities and big cities. That was a subject that came up yesterday in terms of this proposed legislation and how it would affect each. Would the effects be similar or different? No doubt you can address that question.

I invite you to proceed Mr. Buda. I hope you will be amenable to questions.

Mike Buda, Director, Policy and Research, Federation of Canadian Municipalities: Absolutely. Thank you to the committee for inviting us to this session on Bill S-203.

I would like to start by saying that our president, Mayor Basil Stewart of Summerside, passes along his regrets. He would have liked to have been here. He is at the annual conference of the Saskatchewan Urban Municipalities Association in Saskatoon.

We welcome this opportunity because we are encouraged any time parliamentarians are thinking about and debating solutions to some of the problems that municipalities face. This hearing is proof that there is recognition in Ottawa that many of the challenges we face as a nation will only be addressed by working in partnership with municipal governments. We appreciate that.

Thank you for introducing the Federation of Canadian Municipalities. We represent 1,800 municipalities across the country that together encompasses almost 90 per cent of the population in Canada. It includes small, medium and large communities. It is every large- and medium-sized municipality in Canada and a large number of the smaller municipalities. A large number of very small municipalities are not members partially because of their size. They are simply too small to contribute meaningfully. Nevertheless, we represent everyone.

[Français]

Il modifie la Loi sur la Banque de développement du Canada afin de prévoir des exemptions d'impôt sur le revenu à l'égard des obligations émises par les municipalités pour financer les projets d'infrastructures.

Nous sommes heureux d'avoir avec nous des représentants de la Fédération canadienne des municipalités, dont les membres incluent les grandes villes, les communautés rurales et les 18 associations municipales, provinciales et territoriales. La FCM a des opinions très claires sur la question de nos infrastructures, la magnitude de son déficit et les actions qui doivent être entreprises afin de pallier au problème.

[Traduction]

Je souhaite la bienvenue à nos témoins de la Fédération canadienne des municipalités, M. Mike Buda, directeur, Politiques et recherches, et M. Adam Thompson, analyste des politiques. Je note que vous comptez à la fois des municipalités rurales et des grandes villes parmi vos membres. La question a été soulevée hier en rapport avec le projet de loi dont il est question ici et l'effet qu'il pourrait avoir sur les unes et les autres. Ses effets seraient-ils semblables ou différents? Vous pouvez sûrement répondre à cette question-là.

Je vous invite à prendre la parole, monsieur Buda. J'espère que vous allez être prêt à accueillir des questions.

Mike Buda, directeur, Politiques et recherches, Fédération canadienne des municipalités : Certainement. Merci au comité de nous avoir invités à participer à la présente séance d'étude du projet de loi S-203.

Je voudrais d'abord signaler que notre président, Basil Stewart, maire de Summerside, regrette de ne pouvoir assister à la séance. Il aurait aimé être là. Il assiste à la conférence annuelle de la Saskatchewan Urban Municipalities Association, à Saskatoon.

Nous sommes heureux de pouvoir participer à la présente séance : chaque fois que les parlementaires examinent et débattent des solutions à certains des problèmes des municipalités, nous en sommes encouragés. La présente audience en est la preuve, et il est reconnu à Ottawa que bon nombre des difficultés auxquelles nous faisons face en tant que pays se régleront seulement grâce à un travail de partenariat avec les administrations municipales. Nous vous en savons gré.

Merci de présenter la Fédération canadienne des municipalités. Nous représentons 1 800 municipalités situées partout au pays et englobant presque 90 p. 100 de la population du Canada. On y retrouve des collectivités de toutes tailles — petites, moyennes et grandes. Toutes les municipalités de grande taille et de taille moyenne au pays, et un grand nombre de municipalités de moindre taille aussi. Un grand nombre de très petites municipalités ne sont pas membres de notre fédération du fait de leur taille, en partie. Elles sont simplement trop petites pour y apporter une contribution utile. Néanmoins, nous représentons tout le monde.

We have consulted a range of our members, mainly municipal finance officials and some provincially-run municipal finance entities. Mr. Thompson and I are not experts. We had the benefit of quick and informal, but instructive, consultations with some of our key members. They are the ones on the ground trying to figure out how to finance municipal infrastructure in municipalities.

We do not have a written submission. I apologize for that. However, we can certainly put some paper together following this meeting, if the committee would like.

The bill is clearly a solution to a public policy problem. I will start by reviewing some of the main problems that are facing municipalities, especially with financing municipal infrastructure, because it is always important to have a good grasp and understanding of the problem one is attempting to solve; before analyzing the efficacy of a solution.

It is no surprise that the primary challenge facing municipalities in financing their infrastructure is they do not have adequate resources to invest in the maintenance, renewal and expansion of that infrastructure. That has been the case from the late 1970s right through to the last couple of years. All orders of government — federal, provincial, territorial and municipal — have disinvested in municipal infrastructure. The result, over the last 20 years, has been an increase in the average age of infrastructure and a decrease in its life expectancy.

The result of these decades of neglect is an accumulated infrastructure deficit of \$123 billion. That is just to renew our existing infrastructure. There is an estimated additional \$115 billion needed to build new infrastructure to meet the coming demands due to population and economic growth.

It has taken 20 years to get to where we are. It will take no less time to solve this problem. There are no quick fixes. In considering this bill, it is important to consider what the roots of this problem are.

Our analysis is that the root of this problem is the fiscal crunch that municipalities are facing. Simply put, their roles and responsibilities are growing faster than their revenues. This is in part because of off-loading and cuts in public services by other orders of government. On the resource side, it is their reliance on a revenue stream — the property tax — which does not grow with the economy, unlike taxes available to federal and provincial governments.

Out of every dollar paid by the taxpayer, 92 cents goes to federal and provincial governments and 8 cents goes to municipalities. Because municipalities are required by law to balance their books every year, their only option is to shift the

Nous avons consulté un éventail de nos membres, surtout les responsables municipaux des finances et certains organismes financiers municipaux dirigés par les provinces. Nous ne sommes pas des experts, M. Thompson et moi. Nous avons pu tirer des enseignements des consultations brèves mais instructives, et officielles, réalisées auprès de certains de nos membres clés. Or, ce sont eux qui, sur le terrain, essaient de déterminer comment financer les infrastructures municipales dans les municipalités.

Nous n'avons pas préparé de mémoire. Je m'en excuse. Cependant, nous pouvons certes préparer un document à la suite de la réunion d'aujourd'hui, si le comité souhaite que nous le fassions.

Le projet de loi représente manifestement une solution à un problème qui relève des politiques gouvernementales. Je vais d'abord passer en revue certains des grands problèmes auxquels font face les municipalités, surtout pour ce qui touche le financement des infrastructures municipales, car il importe de toujours bien saisir le problème que l'on est appelé à résoudre, avant d'analyser l'efficacité d'une solution quelconque.

Cela n'a rien d'étonnant, la difficulté principale qu'éprouvent les municipalités à financer leur infrastructure réside dans le fait qu'elles ne disposent pas de ressources adéquates qui permettraient d'investir dans l'entretien, le renouvellement et l'expansion de l'infrastructure en question. Cela a été le cas entre la fin des années 1970 et la période se terminant il y a quelques années. Tous les ordres de gouvernement — fédéral, provincial, territorial et municipal — ont désinvesti dans les infrastructures municipales. De ce fait, depuis plus de 20 ans, nous assistons à une augmentation de l'âge moyen de l'infrastructure et à une diminution de l'espérance de vie de celle-ci.

Résultat de cette négligence échelonnée sur des décennies : un déficit d'infrastructure accumulé de l'ordre de 123 milliards de dollars. Cela permettrait seulement de renouveler l'infrastructure en place. Il faut ajouter à cela quelque 115 milliards de dollars pour édifier une infrastructure nouvelle en prévision des exigences liées à la croissance de la population et de l'économie.

Il nous a fallu 20 ans pour en arriver là. Il ne nous en faudra pas moins pour régler le problème. Il n'y a pas de solution facile. En envisageant ce projet de loi, il importe de considérer les racines du problème.

Notre analyse nous dit que le problème plonge ses racines dans le resserrement des finances que vivent les municipalités. En termes simples, les rôles et responsabilités des municipalités croissent plus rapidement que leurs recettes. Cela tient en partie au fait que d'autres gouvernements ont transféré des responsabilités aux municipalités et ont imposé par ailleurs des coupes dans les services publics. Du côté des ressources, les municipalités comptent sur une seule catégorie de recettes — la taxe foncière —, qui ne croît pas avec l'économie, à l'inverse des taxes et impôts à la disposition des gouvernements fédéraux et provinciaux.

De chaque dollar versé par le contribuable, 92 cents vont aux gouvernements fédéraux et provinciaux, et 8 cents, aux municipalités. Comme les municipalités sont tenues à l'équilibre budgétaire de par la loi tous les ans, la seule option à leur

shortfall from their balance sheet and onto their infrastructure. The result is this deficit. We think this is the root cause of this challenge.

What are the options to address this problem? The first, obviously, is to consider the primary revenue means that municipalities have at their disposal, which is a property tax. Some 53 per cent of municipal revenue comes from property taxes. Anyone here who is a property taxpayer will probably agree that this is not the best tool to raise additional revenue. There are a number of reasons for that.

Over the past 20 years, property taxes have increased every year. Municipal revenues have had to increase every year — not as quickly as federal and provincial revenues have — even though federal and provincial tax rates have actually decreased every year. Almost every year, federal, provincial and territorial governments can reduce their tax rates, but their revenues continue to expand because those revenue sources grow with economic growth — income taxes, sales taxes and the rest. Property taxes are designed not to grow, but to remain stable. In times of economic downturn, that is advantageous but, in between those periods of downturn, they stay stable.

Having said that, most of you will agree that squeezing more revenue out of the property tax is politically not palatable and, from a public policy point of view, it is definitely not efficient. It is a regressive tax. It is a good tax when used properly, but the pressures on the property tax are much wider than it was originally designed for.

Raising that tax will be taxing economic growth. The classic example is that businesses that are not making a profit do not pay corporate or income taxes. Individuals who do not have an income do not have to pay income taxes. However, any homeowner or property owner has to pay a property tax. It is a very destructive tax from an economic point of view, but that does not mean it is a bad tax. We just have to look at how it is used. Municipalities have increased their relative reliance on property taxes by almost 20 per cent since 1988.

User fees are an important tool. There is no question, from an economic point of view, that we should be funding more infrastructure from user fees — things like tolls and higher utility rates. I do not think anyone can disagree with that, except for the population of Canada.

You will see this any time these issues are debated in various communities or provinces. The public is simply not ready for a wide scale use of user fees on what many consider core public services. It does not mean it is right; it just means it is what the public is saying now. We have moved a long way in the last 20 years and every year, municipalities and other governments are

disposition consiste à transférer le manque à gagner du bilan au budget d'infrastructure. D'où le déficit qui est le leur. Nous croyons que c'est là la cause première du problème qui existe.

Quelles options existent pour régler le problème? Premièrement, évidemment, il faut se pencher sur les sources de revenus que les municipalités ont à leur disposition, soit la taxe foncière. Le produit des taxes foncières représente quelque 53 p. 100 des recettes municipales. N'importe quel contribuable vous le dira, ce n'est probablement pas la meilleure façon d'aller chercher des sommes d'argent supplémentaires. Or, cela tient à plusieurs raisons.

Depuis 20 ans, la taxe foncière augmente tous les ans. Il a fallu que les recettes municipales augmentent tous les ans — pas aussi rapidement que les recettes fédérales et provinciales —, même si les taux d'impôt fédéraux et provinciaux, de fait, ont diminué chacune des années en question. Presque tous les ans, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent réduire leurs taux d'imposition, mais leurs recettes continuent de croître, étant donné que ce sont des sources de recettes qui croissent avec l'économie — impôts sur le revenu, taxes de vente et tout le reste. Les taxes foncières sont conçues non pas pour croître, mais pour demeurer stables. En période de ralentissement économique, cela est avantageux, mais, entre deux périodes de ralentissement, elles demeurent stables.

Cela dit, vous conviendrez pour la plupart que l'idée de presser encore le citron du côté de la taxe foncière n'est pas très heureuse d'un point de vue politique, sans compter que ce n'est pas du tout efficace d'un point de vue technique. C'est une taxe régressive. C'est une bonne taxe dans la mesure où on s'en sert judicieusement, mais les pressions qui s'exercent sur la taxe foncière sont nettement plus grandes que ce qui était prévu à l'origine.

Relever cette taxe équivaudra à taxer la croissance économique. Si vous voulez l'exemple classique, disons que les entreprises qui ne touchent pas de bénéfices ne paient pas d'impôts. Les particuliers qui n'ont pas de revenu n'ont pas à payer d'impôt sur le revenu. Cependant, le propriétaire foncier doit toujours acquitter sa taxe foncière. C'est une taxe très destructrice d'un point de vue économique, mais il ne faut pas en conclure pour autant que c'est une mauvaise taxe. Il faut seulement s'attacher à son application. La dépendance relative des municipalités à l'égard des taxes foncières a augmenté de presque 20 p. 100 depuis 1988.

Les droits d'utilisation représentent une possibilité importante. Sans aucun doute, d'un point de vue économique, nous devrions appliquer des droits d'utilisation pour financer davantage les infrastructures — au moyen de crocs comme les péages et la tarification des services publics. Je crois que personne ne se dirait en désaccord avec cela, sauf la population du Canada.

Cela, vous le constaterez chaque fois que ces enjeux sont débattus dans les diverses collectivités ou provinces. Le grand public n'est tout simplement pas prêt à accepter l'application de droits d'utilisation à grande échelle pour ce que bon nombre considèrent comme des services publics de base. Cela ne veut pas dire qu'il a raison; ça veut simplement dire que c'est ce qu'il dit en

pushing the envelope. For instance, many municipalities, as a first step, move the cost of water and waste water services from the property tax bill to the utility bill. It still may not be funded at a full cost recovery, but it is getting people to think about the fact that, for certain public services, they should be paying a per-unit rate.

This is happening. Could it be ramped up quickly enough to address the infrastructure deficit? We do not think so. Every government that has tried to do so has been met with stiff public opposition. We should make more use of user fees. Municipalities are moving the bar forward slowly, but is it a solution? In the short term, we do not think it is a practical one.

Increased use of debt financing is an option for increasing municipal infrastructure investments. The data is difficult to collect but it indicates that municipalities are probably slightly underleveraged; that is to say, they should make greater use of debt financing. In cases of debt financing for investments that have a 20- to 50- or 100-year benefit period, some of those costs should be shifted to future generations. It is absolutely equitable. Intergenerational equity is an important concept.

There are a couple of reasons why some municipalities perhaps do not use as much debt financing as they should. First, in the 1980s, most municipalities, as well as other governments, got burned in the spike in interest rates and it has taken them 20 years to bring their debt ratios back to a comfortable level. Second, since the early 1990s, there has been a public distaste for public deficit financing and debt. As a result, I think of the very successful efforts by federal and provincial governments to reduce their own deficits. Municipal property taxpayers in some places do not take kindly to municipalities raising debt. It does not mean that municipalities should not make a better political argument, but it is an explanation for why debt financing is not as prevalent as it should be. Nevertheless, every year the use of debt financing increases. In many jurisdictions, municipalities are always fully leveraged. For instance, in Quebec, most municipalities are above their legislatively mandated maximum debt ratio. Therefore, there is surely some scope here for this option to provide a solution.

Another option that is discussed frequently is public-private partnerships. Public-private partnerships are a useful tool in some projects and some regions, but they are certainly not a cure-all. I will not get into the details here, but this is not a magic bullet for

ce moment. Nous avons beaucoup évolué depuis 20 ans et, d'année en année, les municipalités et les autres administrations gouvernementales font des efforts en ce sens. Par exemple, comme première étape, bon nombre de municipalités ont transféré de l'enveloppe foncière à l'enveloppe des services publics le coût des eaux et eaux usées. Ce n'est peut-être pas encore un recouvrement intégral des coûts, mais cela amène le gens à réfléchir au fait que, pour certains services publics, c'est un tarif unitaire qui devrait s'appliquer.

Cela est en train de se faire. Pourrait-on accélérer le pas suffisamment pour combler le déficit d'infrastructure? Pas à notre avis. Chaque gouvernement qui a essayé de le faire s'est heurté à une vive opposition du public. Nous devrions recourir davantage aux droits d'utilisation. Les municipalités font de lents progrès à cet égard, mais est-ce une solution? À court terme, cela ne nous paraît pas être une solution pratique.

Le recours accru au financement par emprunt représente une option pour qui souhaite accroître les investissements dans l'infrastructure municipale. Il est difficile d'obtenir des données là-dessus, mais il semble que les municipalités soient probablement un peu sous-endettées; autrement dit, elles devraient recourir davantage au financement par emprunt. S'il s'agit d'investissements qui procurent des avantages sur 20 à 50 ou 100 ans, certains des coûts peuvent être transférés aux futures générations. Cela est tout à fait équitable. L'équité entre les générations est un concept important.

Si les municipalités ne recourent pas autant qu'elles le devraient au financement par emprunt, c'est pour plusieurs raisons. Premièrement, au cours des années 1980, aux côtés d'autres administrations gouvernementales, la plupart des municipalités se sont fait échauder par la montée subite des taux d'intérêt; or, il leur a fallu 20 ans pour ramener leur ratio d'endettement à quelque chose de plus raisonnable. Deuxièmement, depuis le début des années 1990, le grand public affiche son déplaisir à l'égard de l'endettement et du financement par emprunt des organismes publics — du fait, selon moi, des efforts tout à fait fructueux menés par les gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire leur propre déficit. À certains endroits, ceux qui sont appelés à acquitter la taxe municipale ne voient pas l'accroissement de l'endettement municipal d'un très bon œil. Ça ne veut pas dire que les municipalités ne devraient pas s'efforcer de mieux défendre l'argument politique en question; toutefois, cela explique pourquoi le financement par emprunt n'est pas aussi répandu qu'il devrait l'être. Néanmoins, tous les ans, le recours au financement par emprunt s'accroît. À bien des endroits, les municipalités sont toujours endettées au maximum. Par exemple, au Québec, le ratio d'endettement de la plupart des municipalités est supérieur au maximum prescrit par la loi. Assurément, il y a ici une marge de manœuvre qui ferait que cette option pourrait être mise à profit.

Autre option dont il est question souvent : les partenariats publics-privés. Les partenariats publics-privés représentent un outil de travail utile pour certains projets et certaines régions, mais ce n'est certainement pas la panacée. Je ne vais pas entrer

the problem of infrastructure financing. It is one of a number of tools.

Then we get to some of the options that we believe are the most credible and important. One is new fiscal tools being made available to municipalities so they can raise more of their own revenues. They are, after all, the primary owners of public infrastructure in Canada and the operators of municipal infrastructure. The most accountable way to finance that is to have the government who owns it actually raise those funds. This is definitely a core part of the solution. It is obviously one that the federal government has no jurisdiction over. This is a provincial and territorial issue. They are the ones that have legislative authority over municipal taxation tools.

Having said that — and we have seen these arguments played out in places like Ontario and other regions — shifting taxation tools to municipal governments is not going to be politically palatable unless tax room is made for them so the overall tax burden does not go up. Everyone would likely agree that the total tax burden on Canadians is probably where it should be, or is within reason. Simply giving the ability to raise new taxes to municipal governments without making that tax room will make it politically difficult for them to use those new tax tools. So, clearly, new fiscal tools are important, but they are not something the federal government has any control over.

Transfers from other orders of government are important. Transfers from other orders of government to municipalities fell through the 1980s and 1990s and right up to the early part of this decade. In the last seven or eight years, that trend has been completely reversed and it has been led by federal investments in municipal infrastructure. Many types of municipal infrastructure extend benefits to federal policy objectives, such as immigration. Most immigrants initially settle in larger cities and rely overwhelmingly on public transit. Without the provision of good public transit in our major metropolitan areas, this country likely would not be able to accept 225,000 immigrants per year at the current cost of that to the federal government. There would have to be additional federal support for subsidizing transportation costs. However, municipalities provide support for transit and, in so doing, benefiting the federal government. The federal government certainly has an interest in providing those funds and, clearly, transfers from other orders of government are part of the solution.

Those are some of the options. Our perspective is such that no matter what options are used, there need to be long-term plans and commitments by all orders of government to eliminate the

dans les détails, mais ce n'est pas la solution universelle au problème du financement des infrastructures. C'est un des outils de travail à notre disposition.

Puis, il y a les options qui, à nos yeux à nous, sont les plus solides et les plus importantes. Entre autres, il y a les nouveaux arrangements financiers mis à la disposition des municipalités qui souhaitent générer des recettes elles-mêmes. Après tout, ce sont elles les principaux propriétaires de l'infrastructure publique au Canada, les exploitants de l'infrastructure municipale. Du point de vue de la reddition de comptes, la meilleure façon de financer cela consiste à faire en sorte que l'administration qui est propriétaire de l'infrastructure génère les recettes nécessaires pour la financer. C'est très certainement une partie essentielle de la solution. C'est manifestement une option qui échappe entièrement au gouvernement fédéral. C'est de compétence provinciale et territoriale. L'autorité législative en ce qui concerne la taxation municipale relève des provinces et des territoires.

Cela dit — et nous avons vu sur quoi ces arguments ont débouché en Ontario, notamment —, le transfert des outils fiscaux aux administrations municipales ne sera pas politiquement heureux si aucune marge n'est aménagée par ailleurs pour que le fardeau fiscal dans son ensemble n'augmente pas. Tout le monde s'entendrait probablement pour dire que, dans l'ensemble, le fardeau fiscal imposé aux Canadiens représente probablement ce qu'il devrait représenter, sinon c'est près d'être le cas. Si l'on donne simplement aux municipalités la possibilité de prélever de nouvelles taxes sans prévoir une certaine marge fiscale ailleurs, il sera politiquement difficile pour elles de se servir de ce nouveau pouvoir de taxation. Visiblement, les nouveaux outils financiers sont donc importants, mais le gouvernement fédéral n'a pas d'emprise sur ces affaires-là.

Les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement sont importants. Les transferts des autres ordres de gouvernement aux municipalités ont connu une chute tout au long des années 1980 et 1990 et jusqu'au début de la présente décennie. Au cours des sept ou huit dernières années, la tendance a été renversée tout à fait, d'abord en raison des investissements fédéraux dans l'infrastructure municipale. De nombreux types d'infrastructures municipales concourent à la réalisation des objectifs fédéraux, par exemple en matière d'immigration. La plupart des immigrants s'établissent d'abord dans les grandes villes et s'en remettent dans la très grande majorité des cas aux transports en commun. Si ce n'était de bons services de transport en commun dans nos grandes régions métropolitaines, le pays ne pourrait probablement pas accueillir 225 000 immigrants par année au coût actuel du point de vue du gouvernement fédéral. Il faudrait que ce dernier subventionne davantage le transport. Cependant, les municipalités soutiennent le transport en commun, ce qui profite au gouvernement fédéral. Certes, le gouvernement fédéral a intérêt à fournir les fonds en question et, manifestement, les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement font partie de la solution.

Voilà certaines des options qui se présentent. De notre point de vue à nous, quelles que soient les options employées, il faut que tous les ordres de gouvernement s'entendent sur l'idée d'éliminer

deficit. It took 20 years to get here, and it will take 20 years to find our way out of it. A clear plan with milestones and set objectives is required so that accountability can be applied, as well as a commitment to investment by all orders of government over the long term. This cannot be solved in three to five years when investments are to be financed over a 20-year time frame or longer. The permanent Gas Tax Fund that the Government of Canada committed to in Budget 2007, originally introduced in Budget 2005, is likely the foundation of the federal contribution to this plan.

Before answering your questions, I want to spend a few minutes providing some analysis of how Bill S-203 stacks up against a problem that we have identified and the suite of available options in our view.

Certainly, tax-free bonds or some sort of taxation advantage to municipal infrastructure bonds will lower borrowing costs for municipalities. It will give retail investors a higher effective yield at a lower interest rate. To give people a sense of what lower interest rates mean, a reduction of a hundred basis points in interest rates on a ten-year bond results in a total cost savings to the municipality of 10 per cent. A \$1-million bond issue over a 10-year period with a reduction of 100 basis points will save a municipality \$100,000 in its total financing costs of both capital and interest. There are significant savings to be had. However, it is not clear what the interest cost differential would be. In May 2003, Ontario tried something similar. It seems that the savings in interest rates was between 50 and 75 basis points. Of course, that applied only to provincial taxation.

There is no question that this kind of initiative could encourage more municipalities to increase their use of debt, since the only way to benefit from this federal program will be to use these tools. Likely, it will increase public visibility and support for debt financing of infrastructure. Obviously, the marketing of these bonds can be unique and focused, but doing so will allow people to understand that the best way to finance long-term investments in infrastructure is through debt. Certainly, that is an important benefit.

In terms of the shortcomings, on the effectiveness side, we do not believe that this proposal is the most effective way of targeting the core problem, which is on the revenue side. The problem does not lie in paying interest or accessing debt by a municipality, but rather in repaying the principle. Reducing borrowing costs will help but, if the primary challenge to the municipalities is repaying the principle, then it is not the most effective way of addressing the problem. In fact, it is a tax expenditure because it will cost federal fiscal funds. It will necessarily substitute federal funding for direct investments in municipal infrastructure, such as the Gas Tax Fund or the Building Canada Fund, which will reduce the

le déficit et établissent des plans à long terme. Il a fallu 20 ans pour en arriver là et il en faudra 20 encore pour nous en tirer. Il faut un plan clair comportant des jalons et des objectifs pour que des comptes puissent être rendus; de même, il faut l'engagement d'investir de la part de tous les ordres de gouvernement à long terme. Ce n'est pas un problème qu'on peut régler en trois à cinq ans dans la mesure où les investissements doivent être financés sur une période de 20 ans ou plus. Le Fonds permanent de la taxe sur l'essence que le gouvernement du Canada s'est engagé à appliquer dans le budget de 2007, après l'avoir introduit dans le budget de 2005, représente probablement le point de départ de la contribution fédérale au plan en question.

Avant de répondre à vos questions, je voudrais prendre quelques minutes pour analyser en quoi le projet de loi S-203 permettrait de régler le problème que nous avons relevé, compte tenu de la série d'options qui existent selon nous.

Certes, les coûts d'emprunt des municipalités seraient moins importants s'ils pouvaient émettre des obligations pour infrastructures exemptes d'impôts ou faisant l'objet d'un avantage fiscal quelconque. Moyennant un taux d'intérêt plus bas, cela donnera aux investisseurs particuliers un rendement réel plus important. Pour vous donner une idée de ce que peuvent représenter des taux d'intérêt plus bas, disons qu'une réduction de 100 points de pourcentage des taux d'intérêt sur une obligation de 10 ans se traduirait, pour la municipalité, par une économie de 10 p. 100. L'émission d'une obligation de un million de dollars pour une période de dix ans avec une réduction de 100 points de pourcentage donne une économie de 100 000 \$ à la municipalité pour le coût de financement total, capital et intérêts y compris. Il y a d'importantes économies à réaliser à ce chapitre. Cependant, la différence du point de vue des frais d'intérêt n'est pas claire. En mai 2003, l'Ontario a essayé quelque chose du genre. Il semble que les économies touchant les taux d'intérêt varient entre 50 et 75 points de pourcentage. Bien entendu, cela s'appliquait seulement à la fiscalité provinciale.

Cela ne fait aucun doute, ce genre de mesure encouragerait les municipalités à accroître leur recours à l'endettement, étant donné que la seule façon de profiter de ce programme fédéral consisterait à se servir des outils en question. Vraisemblablement, le financement des infrastructures par emprunt serait mieux en vue et mieux appuyé par le public. Évidemment, la mise en marché des obligations en question peut être unique et ciblée, mais cela permettra aux gens de comprendre que la meilleure façon de financer les investissements dans l'infrastructure à long terme consiste à emprunter. Certes, c'est là un avantage important.

Quant aux lacunes de telles mesures, du point de vue de l'efficacité, à nos yeux, cette proposition ne représente pas le moyen le plus efficace de s'attaquer au problème de base, qui se situe du côté des recettes. Le problème ne réside pas dans l'acquiescement des intérêts ou l'accès à un prêt pour une municipalité; c'est le remboursement du principal qui est plutôt en cause. Réduire les coûts d'emprunt sera utile, mais, si le problème de la municipalité consiste d'abord et avant tout à rembourser le principal, ce n'est pas là la façon la plus efficace de s'y prendre. De fait, c'est une dépense fiscale, étant donné que cela sera pris dans le budget fédéral. Le financement fédéral viendra

amount of capital available to municipalities to rebuild their infrastructure. Additionally, the cost savings that municipalities will be able to enjoy through this kind of program will not represent 100 per cent of the cost to federal fiscal funds. Some of the benefits of this federal tax expenditure will flow to municipalities and some will flow to the retail investors in these bonds. It will be a zero-sum game, and municipalities will be one of the beneficiaries, which is the purpose of the program, while the other beneficiary will be the retail investor, who may or may not be the objective of this type of policy initiative.

Given that it is a tax expenditure, it will be very difficult for the federal government to target certain regions or classes of infrastructure. For instance, if the federal government decides that one of its national objectives is to focus revenues and resources on improving waste water facilities in the country, then it will not be very easy to use this kind of tool for that work. From a practical point of view, it will be difficult for the federal government to gain much visibility in return for what could be a very significant tax expenditure.

On the efficiency side, from the municipal level, the analysis to date would suggest that the administration costs of this type of proposal could be very high, in fact so high as to counteract any of the benefits that might flow from it. Currently, many municipalities issue their debt either through a provincially-owned or province-wide authority. When they do that, they usually go through institutional bond issues, and institutional investors do not benefit from this type of measure because they are either tax-free entities or they pass the tax costs on to the end user. Thus, they will not benefit from the lower yield in any way. Even in cases where municipalities do not rely on province-wide finance authorities, they must rely on institutional bond issues, which are a more efficient way of doing it. Issuing retail bonds is more complex and is ten times the amount of work as issuing institutional bonds. It is simply a matter of expertise. Our banking industry is expert in selling bonds, and the municipalities are not experts. Banks have the marketing channels and the customers, whereas municipalities would have to build those bases. The anecdotal experience in Ontario's case in 2003 seems to be that the administrative costs might have eaten most, if not all, of the interest cost savings. That potential presents an efficiency concern.

In terms of efficiency at the provincial level, there are province-wide financing authorities. This kind of measure will compete with some of the very effective financing tools they have available now. It will also require legislative changes in many provinces, if

forcément remplacer les investissements directs dans l'infrastructure municipale, par exemple au moyen du Fonds de la taxe sur l'essence ou du Fonds Chantiers Canada, ce qui réduira le capital à la disposition des municipalités qui souhaitent refaire leur infrastructure. En outre, les économies dont les municipalités pourront profiter dans le cadre d'un programme du genre ne représenteront pas l'intégralité des dépenses fédérales. Certains des avantages de cette dépense fiscale fédérale profiteront aux municipalités, alors que d'autres profiteront aux investisseurs particuliers s'étant procuré les obligations en question. Ce sera un jeu à somme nulle, et les municipalités ne seront pas les seules à en profiter, ce qui est le but du programme, alors que l'autre bénéficiaire sera l'investisseur particulier, qui peut faire partie ou non de l'objectif d'une telle mesure.

Comme il est question d'une dépense fiscale, il sera très difficile pour le gouvernement fédéral de cibler certaines régions ou catégories d'infrastructure. Par exemple, s'il décide que l'un de ses objectifs nationaux consiste à canaliser les recettes et les ressources sur l'amélioration des installations de traitement des eaux au pays, il ne sera pas très facile d'employer ce genre d'instruments à une telle fin. D'un point de vue pratique, il sera difficile pour le gouvernement fédéral d'obtenir beaucoup de reconnaissance pour une dépense fiscale qui se révélera très importante.

Quant à l'efficacité de la mesure, d'un point de vue municipal, jusqu'à maintenant, l'analyse donne à penser que les coûts d'administration seraient très élevés, si élevés, de fait, qu'ils annuleraient tout avantage découlant de la mesure. En ce moment, bon nombre de municipalités émettent leurs obligations en passant par un organisme provincial. C'est habituellement sur le marché institutionnel que cela se fait, mais les investisseurs institutionnels ne profitent pas de ce type de mesure parce qu'il s'agit d'entités qui ne paient pas d'impôt ou qui refilent le coût fiscal à l'utilisateur final. Par conséquent, le rendement inférieur ne sera aucunement profitable. Même dans les cas où la municipalité ne s'en remet pas à l'institution financière provinciale, elle doit se tourner vers le marché institutionnel, ce qui est une façon plus efficace de procéder. L'émission d'obligations pour le marché des particuliers est plus complexe et suppose dix fois plus de travail, par rapport à l'émission d'obligations institutionnelles. Cela revient simplement à une question d'expertise. Notre industrie bancaire est experte en vente d'obligations, ce que les municipalités ne sont pas. Les banques disposent des canaux de mise en marché et des clients, alors que les municipalités auraient à construire ces assises-là. Empiriquement, l'expérience vécue en Ontario en 2003 donne à penser que les coûts administratifs ont peut-être absorbé la majeure partie, si ce n'est pas l'intégralité des économies réalisées au chapitre des frais d'intérêts. Cette possibilité-là est de nature à inquiéter du point de vue de l'efficacité.

Quant à l'efficacité au niveau provincial, il y a les organismes provinciaux de financement. Cela renvoie à un genre de mesure qui rivalisera avec certains des outils de financement très efficaces que les gens ont à leur disposition en ce moment. Cela exigera

not most, where municipalities are legislatively limited to how they can raise debt. There will be some administrative costs involved at that level.

Currently, Bill S-203 does not seem to apply to provincially controlled or provincially administered municipal financing entities, so there is a more direct concern. At the federal level, any changes to the tax system tend to be costly to administer and add complexity to an already complex system. One of the concerns held by the Department of Finance is that it will be difficult to estimate the cost of this, and it will make their budgeting decisions difficult in the future.

From an equity point of view, which brings me to your concerns, Mr. Chair, small municipalities do not have the capacity to manage complex debt instruments, which is why most regions have provincially owned or provincially administered finance authorities. Essentially, it is a way of capturing economies of scale in a province-wide entity and allowing smaller municipalities to amortize administration costs across the entire province or territory rather than having to bear all of the costs individually.

Small municipalities are not necessarily issuing debt alone so they will not be able to participate in this program. For instance, in Nova Scotia's case, where several years ago there was an attempt to encourage community bonds to be issued, only two municipalities took advantage of the program and both of them quickly withdrew. Only Halifax participated seriously, but it is a larger municipality.

This program will also force municipalities or provincial authorities to split their debt issues between taxable and tax-free. It will lower liquidity across the board and increase their total borrowing costs over the long term.

Finally, from an equity point of view, all taxpayers will pay for this subsidy, but only those who invest will recoup the benefit.

To conclude, we welcome the increase in attention to this debate. It demonstrates the understanding of the seriousness of this problem. In our view, a long-term plan to tackle this deficit is needed. One of the benefits of this type of proposal is that it would be a much more permanent, long-term and predictable financing mechanism. We are showing we need more of that. However, we think encouraging the greater use of debt financing will be the first part of the solution and it cannot replace direct investments, and there is certainly concern that it would.

If the objective of this bill is to increase a municipal use of debt, certainly the analysis we have done so far suggests it is not the most effective way of doing that. Existing cost-shared funding

aussi des modifications législatives dans bon nombre de provinces, peut-être la plupart d'entre elles, car la loi limite les capacités d'emprunt des municipalités. Il y aura aussi certains coûts administratifs à ce niveau-là.

En ce moment, le projet de loi S-203 ne semble pas s'appliquer aux organismes municipaux de financement dont le contrôle ou l'administration revient à la province; il y a donc là une question plus directement préoccupante. À l'échelle fédérale, toute modification du régime fiscal tend à être coûteuse à administrer et à ajouter un degré de complexité à un système qui est déjà complexe. Entre autres, le ministère des Finances craint qu'il soit difficile d'estimer le coût d'une telle mesure et que ses décisions budgétaires s'en trouvent être compliquées à l'avenir.

Quant au capital dont elles disposent — ce qui m'amène à traiter de vos préoccupations, monsieur le président —, les petites municipalités n'ont pas ce qu'il faut pour gérer des instruments d'emprunt complexes; c'est pourquoi la plupart des régions ont un organisme de financement qui appartient à la province ou dont l'administration relève de celle-ci. Essentiellement, l'organisme fonctionnant à l'échelle de la province réalise des économies d'échelle et amortit les coûts d'administration des municipalités de moindre taille en les appliquant à l'ensemble de la province et du territoire, plutôt que d'obliger les municipalités à les supporter toutes individuellement.

Les petites municipalités n'émettent pas forcément seules des titres d'emprunt; elles ne vont donc pas être en mesure de participer au programme. Par exemple, en Nouvelle-Écosse, on a essayé d'encourager l'émission de titres municipaux il y a plusieurs années de cela, mais deux municipalités seulement se sont prévaluées du programme, et les deux s'en sont retirées rapidement. La seule participation sérieuse a été celle de Halifax, mais il s'agit là d'une municipalité d'une taille relativement plus grande.

Le programme en question forcera aussi les municipalités ou les autorités provinciales à fractionner leurs titres de créance en éléments imposables et libres d'impôt. Cela fera baisser les liquidités dans l'ensemble et fera augmenter les coûts globaux d'emprunt à long terme.

Enfin, pour considérer l'avoir dans son ensemble, tous les contribuables auront à faire les frais de cette subvention, mais seuls ceux qui investissent en toucheront les bienfaits.

Pour conclure, nous sommes heureux de constater l'attention accrue qui est portée à ce débat. C'est la preuve que l'on voit qu'il s'agit d'un problème grave. À notre avis, il faut un plan à long terme pour s'attaquer à ce déficit. Ce genre de proposition permettrait, entre autres, de créer un mécanisme de financement beaucoup plus permanent, durable et prévisible. La situation le fait voir, c'est davantage ce qu'il nous faut. Tout de même, nous croyons que l'idée d'encourager un recours accru au financement par emprunt représenterait la première partie de la solution sans que cela ne remplace les investissements directs, et la possibilité que ce soit le cas est certainement une source de préoccupation.

Si l'objectif du projet de loi consiste à accroître le recours aux emprunts pour les municipalités, certes, l'analyse que nous avons réalisée jusqu'à maintenant donne à voir que ce n'est pas là la

programs are likely doing more effectively what this program would do. It is forcing municipalities who want to take advantage of cost-shared federal infrastructure programs, such as the Building Canada Fund, to go out and raise the debt and they can make the case to their public that they need to do that in order to get matching funds from federal, provincial or territorial governments. However, unlike this type of proposal, those cost-sharing programs do not stipulate how municipalities raise the money. They make the funds available and it is up to municipalities as to how to come up with their share. It is accessible to all municipalities.

We certainly want to continue the dialogue and focus on infrastructure. It is not a sexy topic, so any time anyone talks about infrastructure, we are thrilled. We think the foundation for many of the solutions to the public policy challenges which we all face begin with good, sustainable and quality public infrastructure.

We welcome your questions.

The Chair: Thank you for a complete and even-handed analysis from your perspective.

For clarification, you said all municipalities were required by law to balance their budget. Has every province passed that? I know that law exists in the provinces I am familiar with, but has every province and territory has passed a similar law?

Mr. Buda: Yes. That is on the operating side. Obviously, municipalities are permitted to debt finance their capital budgets, but in every province and territory they are required to balance their operating budgets.

The Chair: Thank you for that clarification.

Senator Massicotte: Thank you for being with us today. Your resounding support for this bill is appreciated. Having said that, I would not mind having a debate about the best form of raising money for municipalities, so that we can be better educated.

As a starting point, every level of government wants more money if someone else can source it, because they do not want that responsibility with their citizens. There is no question everyone wants more money and would love more from the provincial and federal governments.

Probably the first existing tool is tax. Many years ago, I did a special study for the City of Montreal relative to its downtown area. All cities think they are bearing too high a burden of taxes for their downtowns given all the people who working there, but that is offset by the fact there are a lot of high-rises and so on. I was involved in this debate. They all say no, but if you look at

façon la plus efficace de faire le travail. Les programmes existants de financement à frais partagés sont vraisemblablement plus efficaces à cet égard. C'est forcer les municipalités qui tirent parti de programmes fédéraux d'infrastructures à frais partagés, par exemple Fonds Chantiers Canada, à émettre des titres d'emprunt et à persuader le public de la nécessité de procéder ainsi pour obtenir les fonds de contrepartie du gouvernement fédéral, provincial ou territorial. Cependant, à l'inverse de ce type de proposition, les programmes à frais partagés en question ne précisent pas la façon dont les municipalités doivent s'y prendre pour générer les sommes d'argent voulues. Ils mettent les fonds à la disposition des municipalités, qui sont libres de déterminer comment elles vont trouver leur part à elle. C'est accessible à toutes les municipalités.

Nous souhaitons certainement poursuivre le dialogue sur la question de l'infrastructure, garder celle-ci à l'avant-plan. Ce n'est pas un sujet follement attrayant; néanmoins, chaque fois que quelqu'un traite d'infrastructure, nous sommes ravis. À nos yeux, les fondements de bon nombre de solutions à appliquer aux problèmes d'ordre public auxquels nous faisons tous face résident dans une infrastructure publique durable et de bonne qualité.

Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le président : Merci d'avoir présenté une analyse complète et équilibrée, de votre point de vue à vous.

À titre de précision, vous avez dit que la loi obligeait toutes les municipalités à équilibrer leur budget. Toutes les provinces ont-elles adopté une telle loi? Je sais qu'une telle loi existe dans certaines provinces, mais a-t-on adopté une loi semblable dans chaque province et dans chaque territoire?

M. Buda : Oui. C'est du côté des opérations. Évidemment, les municipalités ont le droit d'emprunter pour pourvoir leurs budgets d'immobilisations, mais, dans chaque province et dans chaque territoire, elles sont tenues par la loi d'équilibrer leurs budgets d'opération.

Le président : Merci de la précision.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être avec nous aujourd'hui. Le fait que vous appuyiez très nettement le projet de loi est apprécié. Cela dit, j'apprécierai un débat sur la meilleure façon possible de trouver des fonds pour les municipalités, pour que nous puissions être mieux instruits sur la question.

Pour commencer, disons que tout ordre de gouvernement souhaite obtenir des fonds dans la mesure où c'est quelqu'un d'autre qui en est la source; il ne veut pas avoir à défendre cela devant ses citoyens. Cela ne fait aucun doute, tout le monde veut plus d'argent, et adorerait en recevoir plus du gouvernement provincial et fédéral.

La fiscalité représente probablement le premier outil existant. Il y a de nombreuses années de cela, j'ai réalisé pour la Ville de Montréal une étude spéciale sur son centre-ville. Toutes les villes croient qu'elles assument un fardeau fiscal trop lourd par rapport à leur centre-ville, étant donné tous les gens qui y travaillent, mais c'est compensé par le fait qu'il y a beaucoup de gratte-ciel et ainsi

property taxes in Canada compared to many jurisdictions around the world, they very reasonable and, one could argue, there is some slack there to increase it further.

You will make the valid argument that it is, perhaps, not the most equitable manner to raise money because it represents ability to pay. If you have more real estate, then you have a greater ability to pay, but it is certainly less equitable in measurement of income or income tax, et cetera.

If you look at the world, you can see there is a bit of movement there. If it is so important for them to improve their infrastructure, why do they not stand up at the annual budget meeting and say, "My fellow citizens, I want to increase taxes because I want to build an arena or something." However, they do not do that because they do not want to assume the responsibility. If it has that much merit, why do they not convince their cities and their populations of it?

You made the argument that the evaluations are constant. I beg to differ. If you look at the past 30 or 40 years, real estate values have gone up higher than inflation, which is why a lot of people invest in it. They have gone up dramatically. Additionally, you can always change the mill rate. Look at what is happening in the United States today: For example, in Florida, the real estate assessment has gone down by 30 to 40 per cent. The mill rate went up. In fact, the tax bills were changed so that in terms of constant dollars one did not see the values go down, but just the mill rate going up.

Why do this so quickly? I know there are better tools, but why not say, "Mr. Municipality, do your job. Sell the need to your population and, if you cannot sell it, maybe it has no merits?"

Mr. Buda: Absolutely. First, every year most municipalities in this country make that exact case and every year property taxes increase. In terms of the relationship between the mill rate and tax increases, in most regions in this country, municipalities adjust the mill rate so that their revenues remain stable. If the council decides there will be an increase, the increase is applied as compared to the changes in the assessment.

If the average assessment in this city, for instance, goes up 10 per cent, the mill rate will be adjusted downwards 10 per cent, on average. If the local government decides that there will be a zero per cent tax increase, which, as you know, was the commitment of the mayor of this city, the assessment goes up the same as the average 10 per cent, then taxes will not change as compared to last year. If taxes go up 20 per cent, one will pay a

de suite. J'ai participé à ce débat-là. Elles disent toutes non, mais si vous comparez les taxes foncières du Canada et de nombreux pays dans le monde, vous voyez qu'elles sont très raisonnables et qu'il y a même là, pourrait-on le faire valoir, une certaine marge pour qui souhaiterait les augmenter encore.

Vous présenterez un argument valable en affirmant que ce n'est peut-être pas la façon la plus équitable de générer les recettes, étant donné que la capacité de payer est en cause. Si votre parc immobilier est plus grand, votre capacité de payer est plus grande, mais c'est certainement moins équitable si on prend pour mesure le revenu ou l'impôt sur le revenu et ainsi de suite.

Si on regarde ce qui se passe dans le monde, on peut voir qu'il y a là un peu de mouvement. S'il est si important pour eux d'améliorer leur infrastructure, pourquoi ne se lèvent-ils pas à l'assemblée annuelle sur le budget en déclarant : « Concitoyens, je souhaite augmenter les taxes parce que je veux construire un arène », par exemple. Toutefois, ils ne le font pas parce qu'ils ne veulent pas assumer la responsabilité. Si l'idée a tant de mérite, pourquoi ne persuadent-ils pas leur ville et leur population de la nécessité de la chose?

Vous avez fait valoir que les évaluations sont constantes. Permettez-moi d'exprimer mon désaccord. Si on fait le bilan des 30 ou 40 dernières années, on constate que les valeurs dans l'immobilier ont augmenté plus rapidement que l'inflation, et c'est pourquoi beaucoup de gens y ont investi. Les valeurs ont augmenté de façon très marquée. En outre, on peut toujours modifier le taux par mille. Regardez ce qui se passe aux États-Unis aujourd'hui. En Floride, par exemple, il y a eu une baisse de 30 à 40 p. 100 dans l'évaluation foncière. Le taux par mille a augmenté. De fait, on a modifié les factures fiscales pour que, en dollars constants, les valeurs ne baissent pas; c'est seulement le taux par mille qui augmentait.

Pourquoi y aller si rapidement? Je sais qu'il y a de meilleurs outils qui existent, mais pourquoi ne pas dire : « Madame Municipalité, faites votre travail. Persuadez votre population de la nécessité de la chose; si vous n'y arrivez pas, peut-être la chose n'a-t-elle pas de mérite? »

M. Buda : Tout à fait. D'abord, disons que, chaque année, la plupart des municipalités au pays défendent cette idée-là justement et, chaque année, les taxes foncières augmentent. Quant à la relation entre le taux par mille et l'augmentation de la taxe, dans la plupart des régions de notre pays, les municipalités rajustent le taux par mille pour que leurs recettes demeurent stables. Si le conseil décide qu'il y aura augmentation, l'augmentation est appliquée au regard de l'évolution de l'évaluation foncière.

Si par exemple l'évaluation foncière moyenne dans la ville où nous nous trouvons aujourd'hui augmente de 10 p. 100, le taux par mille sera rajusté à la baisse de 10 p. 100, en moyenne. Si l'administration locale décide qu'il n'y aura pas d'augmentation de la taxe — ce à quoi s'est engagé le maire de la ville, comme vous le savez —, l'évaluation suit le mouvement de l'augmentation moyenne de 10 p. 100; les taxes ne sont donc

10 per cent tax increase. If the assessment stays stable — 10 per cent lower than the average increase in assessment — the tax rate will go down.

The tax burden shifts from those houses whose assessments have gone down that year to those which have gone up. Over all, mill rates are adjusted to maintain a level playing field. You are right: Some municipalities have used rapid increases or rises in assessment to disguise increases in revenue. Most municipalities in Canada do not follow that practice, but some do. Most do not because they know what happens when assessments go down. It is a lot more difficult to save your revenue.

That gets back to the purpose of property tax. The purpose of property tax is to pay for services which householders consume. It is not designed to raise money according to ability to pay. Progressive taxes do that because they are designed to provide services to citizens who could not otherwise afford those services. People on social assistance or on EI likely do not have the taxable income to pay for the benefits they are accruing for their services. That is why we have progressive taxation, to provide a social safety net.

Property taxes are designed to provide services for property. At the time property taxes were developed, it was seen as a more efficient way of collecting revenues for services delivered to individual properties. Although it technically would have been possible to levy a separate charge for fire and police — and that is how things originally developed — in the 1800s and in the early part of the last century, the early days of the creations of local government around the world, it was seen as a more administratively-efficient way to bundle all those local property-based services into a property tax.

Around the world, people have used different assessment systems. Here we base it primarily on value. In other countries, they base it on the size of the lot or the number of bedroom, bathrooms and all sorts of mechanisms. The end result is that one is trying to fund services to property.

You are right in that if the property tax is used just to fund services to property, then it would be a lot easier to make a case to increase it. The problem in Canada is that now municipalities are delivering services to a lot more than just property. They are delivering a wide range of redistributive services, for instance building or maintaining social housing and immigrant settlement. They are delivering a fairly wide range of policing responsibilities that the federal or provincial governments are supposed to be

pas changées par rapport à l'année précédente. Si les taxes augmentent de 20 p. 100, c'est une augmentation de 10 p. 100 de la taxe qu'on assumera. Si l'évaluation demeure stable — inférieure de 10 p. 100 à l'augmentation moyenne en ce qui concerne l'évaluation —, le taux d'imposition baissera.

Le fardeau fiscal est transféré des maisons dont l'évaluation a baissé cette année-là à celle dont l'évaluation a augmenté. Globalement, le taux par mille est rajusté pour que les chances demeurent égales. Vous avez raison : certaines municipalités se sont servies d'augmentations rapides de l'évaluation pour dissimuler une augmentation des recettes. La plupart des municipalités au Canada ne s'adonnent pas à cette pratique-là, mais certaines le font. La plupart ne le font pas parce qu'elles savent ce qui se produit lorsque les évaluations baissent. Il est beaucoup plus difficile alors de sauvegarder ses recettes.

Cela nous ramène à la question de la raison d'être des taxes foncières. Une taxe foncière vise à financer les services que consomment les ménages. Elle n'est pas conçue pour générer des recettes d'après la capacité de payer. Les taxes progressives font ce travail-là parce qu'elles sont conçues pour fournir aux citoyens des services qu'ils ne pourraient se permettre autrement. Les gens vivant de l'assistance sociale ou de l'assurance-emploi ne présentent probablement pas le revenu imposable nécessaire pour toucher les prestations qu'ils reçoivent. C'est pourquoi nous avons un régime fiscal progressif, pour établir un filet de sécurité sociale.

Les taxes foncières sont conçues pour financer les services à l'intention des propriétaires. À l'époque où elles sont nées, on y voyait une façon nettement plus efficace que les autres de recueillir des sommes d'argent pour les services offerts aux propriétaires particuliers. Il aurait été théoriquement possible d'imposer une charge distincte pour les services de police et de lutte contre les incendies — c'est comme ça que les choses ont été prévues à l'origine — durant les années 1800 et au début du siècle dernier, les premiers jours de la création des administrations locales de par le monde, c'était considéré comme une façon nettement plus efficace, d'un point de vue administratif, que de regrouper tous les services locaux offerts au propriétaire dont il est question en une seule et unique taxe foncière.

Dans le monde, les gens emploient divers systèmes d'évaluation. Ici, nous prenons pour référence principale la valeur. Dans d'autres pays, c'est la taille du lot ou le nombre de Chambres à coucher ou de salles de bain et ainsi de suite. C'est toujours une tentative pour financer les services au propriétaire.

Vous avez raison de le dire : si la taxe foncière sert seulement à financer les services au propriétaire, il devient beaucoup plus facile de défendre l'idée de l'augmenter. Le problème au Canada, c'est que maintenant, les municipalités fournissent des services bien au-delà de ce qui va au propriétaire. Elles prennent en charge tout un éventail de services de redistribution, par exemple la construction ou l'entretien de logements sociaux et l'aide à l'établissement des immigrants. Elles prennent en charge une

delivering, whether it be port or border policing or major international crime investigations.

There are a number of services that have been offloaded onto the municipal property taxpayer, either explicitly or implicitly, when other orders of government cut funding to public services. Then, frankly, the problems end up at the doorstep of the municipal government. Homelessness is an example of that. It is difficult for a local politician to step over a homeless person on the steps of city hall and ignore citizens who are outraged by it. It does not mean they should because, obviously, they should not be delivering that type of service, but they have because the demand is there.

The reality is that property tax is servicing all these other things that it was not designed to do. FCM's first prescription for this problem is to upload those responsibilities and for other orders of government to actually deliver the services they are either constitutionally supposed to deliver or who have superior tax tools. If that were to happen, you are right: A property tax would likely be sufficient. Will that happen? I do not think so. It is very complex to unravel some of these responsibilities and, more importantly, very difficult politically.

That is all to say that the property tax is a good tool. It could be raised, but I think it would be very difficult for mayors and provincial and federal politicians to make the case that it should be raised. That is why politics is the art of the possible and not necessarily the most rational. Some of what we are suggesting is what we see as more possible, but it is certainly not the most rational.

Senator Massicotte: So, in conclusion, you think it is easier for federal politicians to raise taxes than for municipal politicians?

Mr. Buda: Rightly or wrongly, that is the case now. The flip side of that is that it is easier for federal and provincial governments to download responsibilities to municipal governments and offload those responsibilities, because municipal governments can do nothing to stop that. So it goes both ways.

Senator Harb: Thank you, Mr. Buda and Mr. Thompson.

Have you had a chance to look at the American experience? In his presentation yesterday, Senator Grafstein said that there are a number of jurisdictions in the United States that use these bonds successfully to raise money. Do you have any information regarding that experience that you can share with us?

bonne somme de responsabilités policières dont le gouvernement fédéral ou provincial est censé se charger, qu'il s'agisse de surveillance dans les ports ou à la frontière, ou encore d'enquêtes criminelles internationales d'envergure.

Plusieurs services ont été imposés aux propriétaires assujettis à la taxe foncière municipale, que ce soit expressément ou autrement, au moment où d'autres ordres de gouvernement ont réduit le financement des services publics. À ce moment-là, pour dire les choses avec franchise, c'est l'administration municipale qui hérite des difficultés. L'itinérance en est un exemple. Il est difficile pour un politicien local d'enjambrer un itinérant qui est couché sur les marches devant l'hôtel de ville et de faire fi des citoyens qui s'en scandalisent. Cela ne veut pas dire que les policiers municipaux devraient s'occuper des itinérants, évidemment, car ce n'est pas de leur ressort, mais ils le font parce qu'il y a une demande.

En fait, la taxe foncière sert à offrir toutes sortes de services pour lesquels elle n'a pas été conçue. La première prescription de la FCM consiste à renvoyer ces responsabilités d'où elles viennent et à faire en sorte que les autres ordres de gouvernement s'occupent vraiment des services qu'ils sont censés offrir parce que cela est prévu dans la Constitution ou qu'ils disposent d'outils fiscaux supérieurs. Si cela devait advenir, vous avez raison : la taxe foncière suffirait probablement à la tâche. Est-ce que cela va advenir? Je ne le crois pas. Défaire l'écheveau de ces responsabilités représente une tâche très complexe et, fait encore plus important, une tâche très difficile sur le plan politique.

Tout cela pour dire que la taxe foncière est un bon outil. On pourrait l'augmenter, mais je crois qu'il serait très difficile pour les maires et les politiciens provinciaux et fédéraux de défendre l'idée de l'augmenter. C'est pourquoi la politique est l'art du possible et pas forcément l'art le plus rationnel qui soit. Il y a une partie de ce que vous proposez qui correspond à ce que nous considérons comme possible, mais certainement pas comme parfaitement rationnel.

Le sénateur Massicotte : En conclusion, vous estimez donc que les politiciens fédéraux peuvent augmenter les taxes plus aisément que les politiciens municipaux?

M. Buda : Que cela soit juste ou non, c'est le cas en ce moment. Le revers de la médaille, c'est que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent plus aisément transférer les responsabilités aux administrations municipales, se décharger des responsabilités en question, étant donné que les administrations municipales ne peuvent rien faire pour s'y opposer. C'est donc dans les deux sens que ça se joue.

Le sénateur Harb : Merci, messieurs Buda et Thompson.

Avez-vous eu l'occasion de vous pencher sur l'expérience américaine? Dans son exposé d'hier, le sénateur Grafstein a affirmé que plusieurs administrations territoriales aux États-Unis ont utilisé ces obligations avec succès pour amasser des fonds. Avez-vous des informations dont vous pourriez nous faire part à propos de cette expérience-là?

Mr. Buda: That is one of the things we wanted to spend some time thinking about. We asked the group of municipal finance officials whom we consulted on these issues and we simply did not have time to get to it in depth.

The comments I have received, and the reports I have read, suggest that in some states it has proven to be an effective way, especially for smaller municipalities, to raise money. However, the municipal finance system is quite different there. In many states, state-wide municipal finance authorities do not exist, for many reasons. It is in part because many municipalities in the States have home rule, that is, they are sovereign entities in themselves and it is difficult for state bodies to exert that much control over them. In other words, these types of small retail bonds exist because they are unable to develop mechanisms to access cheaper, more efficient institutional bond offerings.

The other thing is that the municipal government system in the United States is much more disaggregated than in Canada. There are a large number of extremely small municipalities. What we think of as the city of Seattle is actually 234 municipalities, and that is a city the size of Toronto or Montréal. In some cases, they had to develop these mechanisms because of their municipal government structure, not because it was the most efficient or effective. It was because, given the context, it was the best way of doing it.

In most regions in Canada, there exist province-wide finance authorities, and we do not have the same municipal governance system they have in the United States.

Senator Harb: You said some positive things and some negative things about the proposal. If this proposal becomes a reality, municipalities would have the ability to make submissions, get the approval of the provinces and so on, and they would have the tools to raise money. In your experience, do you think some municipalities will take advantage of such a proposal? What type of municipality would be interested in this type of proposal?

Mr. Buda: The Nova Scotia experience is instructive. The Province of Nova Scotia and the finance authority there encouraged small municipalities to issue community bonds for local infrastructure, and the take-up was virtually nil. Right away there is a concern that, if this proposal is designed to help small municipalities access debt, it likely will not do so, and that is because of the complexity of administration of debt instruments and because they often have access to other debt instruments, such as through provincial borrowing authorities.

M. Buda : C'est une des choses auxquelles nous voulions réfléchir pendant quelque temps. Nous avons sondé le groupe des responsables municipaux des finances que nous avons consulté à propos de ces questions, mais, faute de temps, nous n'avons tout simplement pas pu approfondir la question.

D'après les observations dont on m'a fait part et les rapports que j'ai lus, dans certains États, et surtout dans les municipalités de petite taille, c'est un moyen d'amasser des fonds qui s'est révélé efficace. Cependant, le régime de financement des municipalités là-bas est très différent de celui que nous avons ici. Dans de nombreux États, et pour de nombreuses raisons, il n'y a pas d'organismes d'État chargés du financement des municipalités. Cela est dû au fait que, aux États-Unis, de nombreuses municipalités jouissent de la forme d'autonomie politique qualifiée de « home rule », c'est-à-dire que ce sont des entités souveraines sur lesquelles les organismes d'État n'ont pas une grande prise. Autrement dit, le recours à de petites obligations du genre pour le marché des investisseurs particuliers existe parce qu'elles n'arrivent pas à se donner les mécanismes voulus pour accéder à des obligations institutionnelles efficaces et meilleur marché.

Il faut ajouter à cela que le régime municipal aux États-Unis est nettement plus fragmentaire qu'il l'est ici au Canada. Il y a là-bas un grand nombre de municipalités qui sont extrêmement petites. La ville que nous appelons Seattle est en réalité un regroupement de 234 municipalités; et nous parlons ici d'une ville de la taille de Toronto ou de Montréal. Dans certains cas, les responsables municipaux ont dû concevoir ces mécanismes du fait de la structure municipale elle-même, et non pas parce qu'il s'agissait d'une façon plus efficiente ou efficace de procéder. Étant donné le contexte, c'était la meilleure façon de procéder.

Dans la plupart des régions du Canada, il existe un organisme de financement qui travaille à l'échelle de la province, et nous n'avons pas le même système de gouvernance municipale qu'il y a aux États-Unis.

Le sénateur Harb : Vous avez fait des commentaires positifs et des commentaires négatifs sur la proposition. Si cette proposition se concrétisait, les municipalités auraient la capacité de présenter une demande, d'obtenir l'approbation de la province et ainsi de suite, et elles disposeraient des outils nécessaires pour amasser des fonds. D'après votre expérience à vous, croyez-vous que certaines municipalités se prévaudraient d'une telle possibilité? Quel type de municipalités s'intéresserait à ce type de propositions?

M. Buda : L'expérience de la Nouvelle-Écosse est riche d'enseignements. La province de la Nouvelle-Écosse et l'organisme de financement là-bas ont encouragé les petites municipalités à émettre des obligations pour financer l'infrastructure locale, mais pratiquement aucune d'entre elles n'a saisi la balle au bond. Tout de suite, il y a cette inquiétude : si la proposition est conçue pour aider les petites municipalités à accéder au financement par emprunt, cela ne se fera probablement pas, étant donné la complexité de l'administration des instruments d'emprunt et du fait que, souvent, les municipalités ont accès à d'autres instruments d'emprunt, par exemple en s'adressant aux organismes provinciaux de financement.

The group we consulted said that some people would certainly use it, but they probably would not access it as frequently as perhaps the designers of this bill would like because of the administration costs. Some people said they would use it when it makes sense, but it will not make sense in every case.

I have worked for a municipality and, in my experience, the less you do out of habit the less you continue to do it. If people are not going to use the tool regularly, it will likely be used less and less regularly because municipalities will not build up the expertise to manage this kind of debt issue.

On balance, it would absolutely be a useful tool to add to the arsenal to fight the infrastructure deficit, with a couple caveats. First, any tax expenditure is an actual expenditure to the federal fisc and, all things being equal, the federal government would likely choose to reduce its investments in direct funding programs. Everyone whom I consulted said they preferred direct funding over this type of less direct funding so that is an important caveat.

Second, the costs of administering this type of program may outweigh the benefits. If they do not, it is sufficiently inefficient that the cost benefit might not be as favourable as one would think.

Senator Harb: You mentioned that, if this were to become reality, one benefit would be to reduce borrowing costs to municipalities. I suspect that some people will take advantage of this bond because, even though the interest rate will probably be a little lower than it could be, the income will not be taxable.

Yesterday officials of the Department of Finance appeared before us and said that 90 per cent of bonds issued in Canada are taken up by entities that do not pay tax anyway. That is quite revealing. They said that 7 per cent fell into other categories, which left 3 per cent of the whole pie on the table for retail investors and the average citizen. That was an eye-opener for many of us.

I asked the Finance officials whether this might be made available strictly to investors from outside of Canada who otherwise may not find that there is enough on the table for them to take. I also asked about gearing this toward pay-per-use. Senator Grafstein used Highway 407 as an example. If one were to identify a megaproject with user fees that was available strictly to those who otherwise may not come to the table, would that work? This is outside of this box, but would that be an attractive mechanism?

Selon le groupe que nous avons consulté, certaines personnes s'en prévaudront certainement, mais il est probable que cela ne se fera pas aussi souvent, peut-être, que ce que les concepteurs du projet de loi voudraient voir, vu les coûts d'administration que cela suppose. Certaines personnes s'en prévaudraient là où il est logique de le faire, mais ce ne serait pas toujours logique.

J'ai travaillé pour une municipalité et, d'après mon expérience à moi, moins on fait une chose, moins on est enclin à la faire. Si les gens ne se servent pas de l'outil régulièrement, il est probable qu'ils s'en serviront de moins en moins. C'est que les municipalités ne finiront pas par se donner l'expertise nécessaire pour gérer ce genre de titre d'emprunt.

Globalement, ce serait un outil tout à fait utile à ajouter à l'arsenal des mesures prévues pour lutter contre le déficit d'infrastructure, moyennant quelques réserves. Premièrement, toute dépense fiscale est l'affaire du fisc fédéral et, toutes choses étant égales par ailleurs, le gouvernement fédéral choisirait probablement alors de réduire ses investissements dans les programmes de financement direct. Toutes les personnes que j'ai consultées ont déclaré préférer le financement direct à ce type de financement indirect; voilà donc une réserve importante.

Deuxièmement, le coût d'administration de ce type de programme en annule peut-être les avantages. Si ce n'est pas le cas, c'est assez inefficace pour qu'on conclue que le rapport avantage-coût n'est peut-être pas aussi intéressant qu'on le croirait.

Le sénateur Harb : Vous avez dit que, si cette mesure se concrétisait, elle aurait notamment pour avantage de réduire le coût d'emprunt des municipalités. Je soupçonne que certaines personnes profiteront de la possibilité d'émettre ce genre d'obligation en raison du fait que le revenu ne sera pas imposable, même si le taux d'intérêt sera probablement un peu inférieur à ce qu'il pourrait être.

Hier, des témoins provenant du ministère des Finances nous ont dit que 90 p. 100 des obligations émises au Canada sont acquises par des entités qui ne paient pas d'impôt de toute façon. C'est toute une révélation. Selon eux, 7 p. 100 des cas appartiennent à d'autres catégories, ce qui veut dire que les 3 p. 100 qui restent de tout l'ensemble vont aux investisseurs particuliers et aux citoyens ordinaires. Voilà qui a vraiment ouvert les yeux à bon nombre d'entre nous.

J'ai demandé aux responsables des Finances si l'offre ne serait faite qu'à des investisseurs de l'extérieur du Canada qui, autrement, n'y trouveraient pas suffisamment d'attraits. J'ai aussi demandé si la mesure pouvait être conçue en fonction du principe de l'utilisateur-payeur. Le sénateur Grafstein a pris comme exemple la route 407. Si on pouvait proposer un méga projet avec droits d'utilisation qui serait offert seulement à ceux qui ne trouveraient pas la proposition attrayante autrement, est-ce que ce serait utile? C'est en dehors du schéma classique, mais peut-on dire que ce serait un mécanisme attrayant?

Mr. Buda: Yes, there is a range of alternative financing mechanisms, public-private partnerships by another name, that exist that could increase the pool of financing available to municipalities, but in the end, no matter how you finance a project, someone has to pay the interest and the principal.

In a public-private partnership, there are a number of ways that theoretically costs can be reduced. They include supposedly more efficient management of these types of projects by private entities, which undoubtedly exists; the transferring of risk from the public entity to the private entity; and, obviously, the recouping of user fees.

As I said in my presentation, user fees certainly should be and need to be increased, but as the experience of Highway 407 demonstrated, they can be increased for some types of infrastructure but, as public debate in almost every region of this country has shown, increasing user fees for basic services like water is difficult publicly. That does not mean that we should not continue to try, but it will not be a quick solution.

To answer your question, alternative financing mechanisms such as the Department of Finance officials suggested are real and useful to explore. Of course, that bears no resemblance at all to Bill S-203. It is much more complex. In fact, many jurisdictions, including Ontario, are already pursuing those types of mechanisms. Indeed, the new P3 Canada office is doing exactly that kind of work, and they do not require changes to taxation law to do so.

The Chair: Before I turn to Senator Gerstein, on a point of clarification, Mr. Buda, you referred to the Nova Scotia experience and I think you said those community bonds had little take-up. Were they guaranteed by the province? They would have to be, would they not?

Adam Thompson, Policy Analyst, Federation of Canadian Municipalities: Yes, they were. They would have been issued through the municipal finance authority there, which already has provincial backing.

Mr. Buda: In all cases municipal bonds generally have interest rates almost as competitive as those the provinces offer, which are only a tiny bit below what the federal government offers. In all cases municipal bonds are backed by a direct lien on property tax payments. It is a pretty fail-safe investment and that is, in fact, why in the darkest days of the credit crisis last year, it was municipal bonds and provincial bonds that became the darlings of the bond industry. It was a fail-safe investment. Everything else was going to pot and you could at least invest in a bridge.

Senator Gerstein: Thank you, Mr. Buda, for an excellent and comprehensive presentation today. I would be interested in hearing a little more. What is the size of the municipal bond market in Canada today? Is it a robust market or is it very

M. Buda : Oui, il existe une série de mécanismes de financement autres, de partenariats publics-privés qui portent un autre nom, et qui pourraient servir à accroître le financement à la disposition des municipalités, mais, en dernière analyse, quel que soit le bailleur de fonds du projet, quelqu'un doit rembourser l'intérêt et le principal.

Dans un partenariat public-privé, il existe plusieurs façons de réduire théoriquement les coûts d'affaires. Les entités du secteur privé sont censées gérer ce type de projets de manière plus efficiente, ce qui est sans doute le cas; le transfert du risque de l'entité publique à l'entité privée; et, évidemment, le fait d'exiger des droits d'utilisation.

Comme je l'ai dit pendant mon exposé, il faut certainement accroître les droits d'utilisation, mais comme l'expérience de la route 407 le fait voir, on peut les accroître pour certains types d'infrastructure, mais, comme le débat public dans pratiquement toutes les régions du pays a servi à le montrer, l'idée d'accroître les droits d'utilisation pour les services de base comme l'eau auprès du public se révèle difficile. Je ne dis pas que nous devrions cesser les efforts en ce sens, mais ce ne serait pas là une solution rapide au problème.

Pour répondre à votre question, les mécanismes de financement autres comme ceux qu'ont évoqués les responsables du ministère des Finances existent bel et bien et valent la peine d'être envisagés. Bien entendu, cela n'a rien à voir avec le projet de loi S-203. C'est beaucoup plus complexe. De fait, dans bien des administrations, notamment en Ontario, les mécanismes de ce type servent déjà. Le nouveau bureau P3 Canada fait justement un tel travail, sans que cela n'exige de modifications sur le plan du droit fiscal.

Le président : Avant de me tourner vers le sénateur Gerstein, je voudrais une précision, monsieur Buda. Vous avez parlé de l'expérience de la Nouvelle-Écosse en affirmant, je crois, que l'idée des obligations municipales n'avait pas vraiment trouvé preneur. Est-ce que les obligations étaient garanties par la province? Il faudrait que ce soit le cas, n'est-ce pas?

Adam Thompson, analyste des politiques, Fédération canadienne des municipalités : Oui, elles l'étaient. L'émission se serait faite par la voie de l'organisme municipal de financement là-bas, qui bénéficiait déjà de l'appui de la province.

M. Buda : De manière générale, les obligations municipales en question affichent toujours un taux d'intérêt presque aussi concurrentiel que celui que la province peut offrir, et c'est très légèrement inférieur à ce que le gouvernement fédéral offre. Dans tous les cas, les obligations municipales sont garanties par une charge directe sur les paiements de la taxe foncière. C'est un investissement assez sûr, et c'est pourquoi, de fait, aux jours les plus sombres de la crise du crédit de l'an dernier, ce sont les obligations municipales et les obligations provinciales qui sont devenues les enfants chéris de l'industrie obligataire. C'était un investissement sans risque. Tout le reste s'effondrait; au moins, on pouvait toujours investir dans un pont.

Le sénateur Gerstein : Merci, monsieur Buda, d'avoir présenté aujourd'hui un exposé qui était excellent et complet à la fois. Je voudrais en savoir un peu plus. Quelle est l'ampleur du marché des obligations municipales au Canada aujourd'hui? Est-ce un

limited? I am not looking for you to get particular, but is it small, medium or large? I would like to understand a little further as to what restrictions exist as to a municipality's being able to issue bonds from a legal perspective?

Mr. Buda: As to your first question, we do not have the specific numbers here.

Senator Gerstein: Would you characterize it as small, medium or large?

Mr. Buda: The 3 per cent number is the one number I was able to get. That means that 3 per cent of the total bond market is retail.

A large percentage of the public bond market, that is, bonds that are issued by governments, are actually municipal bonds. Therefore, all that is to say the size of the municipal bond market for municipalities is tiny. For instance, the Municipal Finance Authority of British Columbia, which is not provincially owned but is actually owned by the municipalities of British Columbia, does not issue a single retail bond. It does not issue retail bonds because they say it costs far more money and it is able to sell all its bonds in the institutional market.

In most cases that we were able to find in our quick consultations that was the case. It is unusual for municipalities to issue retail bonds. If the institutional market dried up, they would have no recourse. However, as long as the institutional market offers competitive rates and some liquidity, which it has and seems to continue to do because, as I said, even in the darkest days of the credit crisis, municipalities had no trouble selling their debt issues, people are unlikely to resort to a bond market that is more costly. It is not a big surprise that if you have 1,000 customers it is more expensive to sell to them than if you only have five, and that is the reality for municipalities.

In terms of what kind of authorities municipalities have, it varies tremendously by province. That will be one of the challenges for the federal government implementing this kind of bill. You will have to have different regulations enacted specific to each province. For instance, in British Columbia, all municipalities are required, over a certain debt issuing size, to finance through the Municipal Finance Authority of B.C. I talked to someone from B.C. and I asked if they had ever chosen to bypass FMA by keeping debt issues below the minimum, and was told no, there would be no reason to. MFA has the best rates in Canada, actually better than the province in that case. There are zero administrative costs, which are paid as part of a very small mark-up. There would be no reason to hire at least two people in a municipality to manage their own debt issue. You can forget that.

marché solide ou est-ce très limité? Je ne vous demande pas de me donner beaucoup de détails, mais pourriez-vous me dire si c'est petit, moyen ou grand? J'aimerais comprendre un peu mieux quelles sont les restrictions qui s'appliquent à la capacité pour une municipalité d'émettre les obligations, d'un point de vue juridique?

M. Buda : En réponse à votre première question, je dirai que nous n'avons pas de statistiques particulières à la portée de main.

Le sénateur Gerstein : Diriez-vous que c'est petit, moyen ou grand?

M. Buda : La seule statistique que j'ai pu obtenir, c'est celle des 3 p. 100. Cela veut dire que les investisseurs particuliers représentent 3 p. 100 du marché obligataire dans l'ensemble.

Les obligations municipales, de fait, comptent pour une grande part des obligations d'État sur le marché. Tout cela pour dire donc que le marché des obligations municipales est minuscule. Par exemple, la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique, qui appartient non pas à la province, mais plutôt aux municipalités de la Colombie-Britannique, n'émet pas une seule obligation sur le marché des investisseurs particuliers. Elle ne le fait pas parce que cela coûte beaucoup plus cher et qu'elle est en mesure de vendre toutes ses obligations sur le marché institutionnel.

Dans la plupart des cas que nous avons pu repérer grâce aux consultations rapides que nous avons effectuées, cela s'avérerait. Il est inhabituel pour une municipalité d'émettre une obligation sur le marché des investisseurs particuliers. Si le marché institutionnel s'effondrait, elle n'aurait aucun recours. Cependant, tant que le marché institutionnel propose des taux concurrentiels et des liquidités — c'est le cas jusqu'à maintenant et ça se poursuit, comme je l'ai dit, car même au creux de la crise du crédit, les municipalités n'ont eu aucune difficulté à écouler leurs titres d'emprunt —, il est peu probable que les gens se tournent vers un marché obligataire plus coûteux. Cela n'a rien d'étonnant : il est plus coûteux de vendre à 1 000 clients qu'à cinq seulement, voilà la réalité des municipalités.

Quant aux pouvoirs dont disposent les municipalités, cela varie énormément d'une province à l'autre. C'est un des défis que devra relever le gouvernement fédéral en mettant en œuvre ce genre de projet de loi. Vous devez appliquer différents règlements, chacun étant propre à une province. Par exemple, en Colombie-Britannique, toutes les municipalités sont tenues de faire passer leur financement par la Municipal Finance Authority dans la mesure où l'obligation d'emprunt émise dépasse tel montant. J'ai posé la question à un responsable de la Colombie-Britannique. J'ai demandé si on avait déjà choisi de contourner la MFA en gardant l'obligation en deçà du minimum, et on m'a répondu que non, il n'y aurait pas de raison de le faire. La MFA propose les meilleurs taux au Canada, des taux nettement meilleurs que ceux de la province. Il n'y a aucuns frais d'administration, frais qui sont assurés grâce à une majoration très légère. Il n'y aurait aucune raison d'engager au moins deux personnes à la municipalité pour gérer le type d'emprunt. Vous pouvez oublier ça.

Other provinces are required to go through the province. In the province of Quebec, municipalities are required to get authority through the province. In most cases, although technically municipalities have the authority to do so, they simply just choose not to because it is not the most efficient way for them. It does not mean they cannot.

Senator Hervieux-Payette: I have one question, which I asked yesterday of the Department of Finance in making a comparison with Europe where they pay more for their gasoline. What would be needed in terms of an increase? Would the municipality be happy if we gave them a higher percentage of the gas tax than we presently give them?

Mr. Buda: That is actually what FCM has for a number of years been calling for, all three orders of government to commit to a long-term plan to eliminate the infrastructure deficit.

Senator Hervieux-Payette: That would be for over 20 years.

Mr. Buda: Yes, over 20 years. We said something that actually surprised the House of Commons Finance Committee in 2006, and that was that we cannot actually say how much it is because there has not been a comprehensive survey of the size, scope and nature of the municipal infrastructure deficit in Canada. It is really a very complex exercise.

For instance, in the city of Montreal they have sewer pipes that are over 150 years old and are made of wood. They barely know that they exist. Therefore, it is not an easy thing to inventory your assets and decide on how old they are and when they need to be replaced, and it is not something municipal governments on their own can undertake.

The first step in solving a problem is deciding how big the problem is. FCM has done some rough estimates and that is where the \$123-billion figure comes from, but it is not specific or detailed enough. We first need to do an inventory and, in fact, we understand Infrastructure Canada and Statistics Canada are working on such a survey. We are tremendously encouraged by that.

Having said all that, what is an approximate cost? Well, if the total infrastructure deficit is about \$123 billion, simply divide that by 20 years. Obviously the federal government is not 100 per cent responsible for paying for it.

However, we say the gas tax is the foundation for the federal government's contribution. We think it needs an index so that it grows with the economy and population. It needs to be maintained and it needs to grow with the economy. Also, there will need to be targeted funding programs that are directed at those aspects of the infrastructure deficit identified through a more comprehensive survey that will need additional investments.

Is it an extra \$2 billion or \$5 billion? We cannot say, but it is certainly not 10 times more and it is not 100 times more. It is probably not much more than we are spending now. The federal government is investing approximately \$2 billion to \$5 billion a

Ailleurs, il faut parfois passer par la province. Dans la province de Québec, les municipalités sont tenues d'obtenir l'autorisation de la province. Dans la plupart des cas, même si les municipalités ont théoriquement l'autorité nécessaire pour le faire, elles choisissent simplement de s'abstenir. C'est que ce n'est pas la façon la plus efficace pour elles de procéder. Ça ne veut pas dire qu'elles ne peuvent le faire.

Le sénateur Hervieux-Payette : J'ai une question, que j'ai posée hier au ministère des Finances en parlant d'une comparaison avec l'Europe, où les gens achètent leur essence à un prix plus élevé. Qu'est-ce qu'il faudrait en fait d'augmentation? La municipalité serait-elle heureuse si on lui remettait un pourcentage plus élevé de la taxe sur l'essence qu'en ce moment?

M. Buda : C'est ce que la FCM demande justement depuis plusieurs années, que les trois ordres de gouvernement s'engagent à instaurer un plan à long terme pour éliminer le déficit d'infrastructure.

Le sénateur Hervieux-Payette : Cela fait plus de 20 ans.

M. Buda : Oui, plus de 20 ans. Nous avons déclaré une chose qui a étonné le Comité des finances de la Chambre des communes en 2006, de fait : nous ne pouvons pas vraiment dire l'ampleur du déficit étant donné qu'il n'y a jamais eu d'analyse exhaustive du déficit d'infrastructure municipale au Canada, pour la nature et l'ampleur de la chose. C'est vraiment un exercice très complexe.

Par exemple, dans la ville de Montréal, il y a des tuyaux d'égout qui ont plus de 150 ans et qui sont faits de bois. C'est à peine si on sait qu'ils existent. Il n'est donc pas facile de dresser l'inventaire des biens et de déterminer leur âge et le moment où il faudrait les remplacer, ce n'est pas une tâche que les administrations municipales peuvent entreprendre seules.

La première étape de la résolution d'un problème, c'est d'en jauger l'ampleur. La FCM a fait quelques estimations grossières; c'est de là que viennent les 123 milliards de dollars. Mais ce n'est pas suffisamment détaillé ou précis. Nous devons d'abord dresser l'inventaire et, de fait, nous croyons savoir qu'Infrastructure Canada et Statistique Canada travaillent à une telle étude. Cela nous encourage au plus haut point.

Cela dit, à quoi s'élève le coût approximatif de la chose? Eh bien, si le déficit d'infrastructure dans son ensemble représente environ 123 milliards de dollars, il suffit de diviser cela par 20 ans. Évidemment, le gouvernement fédéral n'a pas la responsabilité d'assumer l'intégralité de la facture.

Cependant, nous disons que la taxe sur l'essence constitue le fondement de la contribution du gouvernement fédéral. Nous croyons qu'il faut l'assujettir à un indice, pour qu'elle croisse avec l'économie et la population. Il faut la préserver et la faire croître de pair avec l'économie. De même, il faut des programmes de financement ciblés sur les aspects du déficit d'infrastructure que servirait à relever une enquête plus approfondie, ce qui exigera des investissements supplémentaires.

Est-ce deux milliards ou cinq milliards de dollars de plus? Nous ne saurions le dire, mais ce n'est certainement pas 10 fois plus et ce n'est pas 100 fois plus. Ce n'est probablement pas beaucoup plus que ce que nous dépensons en ce moment. Le gouvernement

year on average over the last several years on municipal infrastructure, and that is not including the stimulus fund, which will obviously be a spike, an aberration, in federal investments.

The Chair: What is your view on the continuing challenge of accountability? There are critics who say, well, if you hand money over to a municipality, how do you ensure they spend it for the purposes you originally had in mind?

Mr. Buda: Absolutely. I have two comments on that. One is that existing federal infrastructure programs, such as the gas tax and the Building Canada Fund, have robust reporting and accountability mechanisms that Treasury Board has approved, and that include public reporting of the expenditure of those funds.

Related to that is municipal governments are by far and away the most transparent order of government in Canada. All decisions have to be made in public. They are required to report on their finances every year and answer to them in a public forum, and that includes any federal contributions towards their expenditures. The accountability mechanisms are already fairly strong.

The last thing is that in almost any public opinion poll which asks which order of government Canadians most trust; municipal governments are always at the top and always quite a bit above the federal government. One could probably flip the question on its head and ask how we can be sure there are accountability mechanisms for the federal government for the proper allocation of federal funds.

All kidding aside, you are right. Any time one order of government raises taxes and another order of government is responsible for spending it, there is always the challenge of accountability and that is why we need to continue to look at the full suite of solutions to the problems of municipal finance.

The Chair: Well said.

Thank you very much, Mr. Buda and Mr. Thompson. Before this session started Mr. Buda said he was going to throw all the difficult questions to Mr. Thompson. I am not sure what that says about the degree of difficulty of our questions. Mr. Thompson had an easy time of it, but we are glad to see you. We appreciate what Senator Gerstein said about the comprehensiveness of your presentation.

(The committee adjourned.)

fédéral investit environ de deux à cinq milliards de dollars par année, en moyenne, depuis plusieurs années dans l'infrastructure municipale, et cela ne compte pas le fonds de relance, qui fera évidemment voir une montée subite, une aberration, en ce qui concerne les investissements fédéraux.

Le président : Quel est votre point de vue sur la responsabilisation, défi persistant? Il y a les opposants à de telles mesures qui disent : eh bien, si vous remettez l'argent à une municipalité, comment pouvez-vous être sûr qu'elle va le consacrer à ce que vous aviez à l'esprit au départ?

M. Buda : C'est juste. J'ai deux observations à faire là-dessus. Premièrement, les programmes d'infrastructure fédéraux existants, par exemple la taxe sur l'essence et le Fonds Chantier Canada, sont associés à des mécanismes de rapport et de responsabilisation rigoureux que le Conseil du Trésor a approuvés, et cela comprend des rapports publics sur la façon dont les fonds en question sont utilisés.

Il y a aussi, lié à cela, le fait que les administrations municipales représentent l'ordre de gouvernement le plus transparent qui soit au Canada, et de loin. Toutes les décisions doivent être prises en public. Les administrations doivent faire état de leurs finances, tous les ans et rendre des comptes à cet égard dans une tribune publique, et cela comprend toute contribution fédérale. Les mécanismes de reddition de comptes sont déjà assez solides.

Enfin, presque tous les sondages d'opinion publique le disent. Lorsque les Canadiens sont appelés à dire quel ordre de gouvernement est le plus digne de confiance, les administrations municipales se trouvent toujours en tête de liste, et toujours beaucoup plus haut que le gouvernement fédéral. On pourrait sûrement renverser la question et demander : comment peut-on être sûr qu'il existe des mécanismes de reddition de comptes pour vérifier que les fonds du gouvernement fédéral sont bien attribués?

Blague à part, vous avez raison. Chaque fois qu'un ordre de gouvernement augmente les taxes et qu'un autre ordre de gouvernement doit dépenser l'argent ainsi amassé, il y a toujours le problème de la reddition des comptes qui se présente; c'est pourquoi nous devons continuer à examiner toute la série de solutions possibles aux problèmes que présente le financement des municipalités.

Le président : Bien dit.

Merci beaucoup, messieurs Buda et Thompson. Avant que la session ne commence, M. Buda a déclaré qu'il allait mettre toutes les questions difficiles entre les mains de M. Thompson. Je ne suis pas sûr du degré de difficulté qu'ont pu présenter nos questions. M. Thompson a eu la vie facile, mais nous sommes quand même heureux de vous avoir accueillis. Nous sommes d'accord avec le sénateur Gerstein, qui a dit que votre exposé était tout à fait complet.

(La séance est levée.)

Senate



Sénat

CANADA

TRANSPARENCY, BALANCE AND CHOICE: CANADA'S CREDIT CARD AND DEBIT CARD SYSTEMS

Report of
The Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce

The Honourable Michael A. Meighen
Chair

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C.
Deputy Chair

June 2009

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/bancom.asp.

Hard copies of these documents are also available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088.

Comments and reactions to this report can be
brought to the attention of the Committee by email at
banking_banques@sen.parl.gc.ca.

MEMBERSHIP

The Honourable Senator Michael A. Meighen, Q.C., Chair

The Honourable Senator Céline Hervieux-Payette, P.C., Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Joseph A. Day

J. Trevor Eyton

Francis Fox, P.C.

Irving Gerstein

Stephen Greene

Mac Harb

* James Cowan (or Claudette Tardif)

* Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)

Paul J. Massicotte

Wilfred P. Moore, Q.C.

Donald H. Oliver, Q.C.

Pierrette Ringuette

** Ex Officio Members of the Committee*

Other Senators who have participated on this study:

The Honourable Senators Catherine Callbeck,

Dennis Dawson and Nancy Greene Raine

and

The Honourable Yoine Goldstein as Deputy Chair until May 11, 2009, date of his retirement.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Marc-André Pigeon, Analyst

John Bulmer, Analyst

Hugues Létourneau, Intern

Senate Committees Directorate:

Louise Pronovost, Administrative Assistant

Clerk of the Committee:

Dr. Line Gravel

FOREWORD

I am pleased to present this report on credit and debit card systems in Canada.

All witnesses who appeared before the Committee and every group or individual who submitted written briefs must be recognized for their informative and thoughtful contributions.

The work of staff from the Parliamentary Information and Research Branch needs to be acknowledged. In particular, Marc-André Pigeon, John Bulmer and June Dewetering delivered exceptional service to our Committee on a timely basis.

I am deeply grateful to the Clerk of the Committee, Line Gravel, for her tremendous efforts in organizing our meetings and planning the work of the Committee.

Thanks must also be extended to Senate support staff and translators.

Finally, I am very proud to be associated with all of the Senators who participated in our hearings. The rigour and intelligence they demonstrated, as reflected in the pages of this report, is a credit to the institution of Parliament.

MICHAEL A. MEIGHEN

Chair,
Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 3, 2009:

The Honourable Senator Ringuette moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report on the credit and debit card systems in Canada and their relative rates and fees, in particular for businesses and consumers; and

That the Committee report to the Senate no later than June 30, 2009, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 90 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MOTION

Extract from the *Journals of the Senate*, of Monday, June 22, 2009:

The Honourable Senator Meighen moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on March 3, 2009, that the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized to examine and report on the credit and debit card systems in Canada and their relative rates and fees, in particular for businesses and consumers, be empowered to deposit a report with the Clerk of the Senate between June 18, 2009 and June 30, 2009 inclusive, if the Senate is not sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1: The federal government appoint an “oversight board”, within an existing federal organization, that would consult with participants from Canada’s credit card and debit card payment systems as well as relevant federal stakeholders.

The proposed oversight board’s mandate should be to:

- make recommendations, by 31 December 2009, on any regulatory or legislative measures that it considers to be required to ensure fairness for participants in the credit card and debit card payment systems;
- monitor and publish annually information on trends in interchange, switch, merchant and other associated payment systems fees; and
- establish a code of conduct for payment systems participants and practices for setting fees and rates, in respect of which it should ensure compliance.

Finally, merchants should be permitted to bargain collectively regarding payment card conditions and fees, and this form of cooperation should be exempt from the provisions of the *Competition Act*.) (page 20)

RECOMMENDATION 2: The federal government take appropriate action to:

- permit surcharging and/or discounting by merchants;
- require merchants to display, at the point of purchase, the amount of any applicable surcharge or discount;
- permit merchants to inform customers about relatively lower-cost payment methods; and
- prohibit any “honour-all-cards” rules, including those that require merchants to accept a network operator’s higher-cost premium cards and those that link credit card and debit card merchant acceptance. (page 23)

RECOMMENDATION 3: The federal government take appropriate action to:

- require the calculation of switch and interchange fees on the basis of a flat fee for debit card transactions;
- set the interchange fee at zero for a period of three years for all debit card transactions; and
- prohibit priority routing in order that cardholders are able to select, at the point of sale, their preferred payment method when using a co-badged card. (page 32)

RECOMMENDATION 4: The federal government require card issuers to disclose, in a clear, simple and conspicuous fashion, the following information on each monthly statement:

- the number of months it would take to pay off the balance owing and the cost that would ensue if no further advances and/or purchases were made and if the consumer were to make only the minimum monthly payment;
- the monthly payment required to pay off the outstanding balance within 36 months if no further purchases and/or advances were made; and
- the year-to-date total of all interest costs and other fees that have been paid and/or accrued from use of the credit card.

Moreover, the government should require card issuers to provide cardholders with information about the range of their credit card products, including all associated fees and interest rates, and with information that would direct the cardholder to the Financial Consumer Agency of Canada's online credit-card selection tool.

Finally, the government should direct the Financial Consumer Agency of Canada, and provide it with the resources necessary, to take a more vigorous approach to enforcing existing and future disclosure requirements. The Agency should also be required to monitor and report on card issuer practices, including compliance with new and existing federal regulations in respect of disclosure requirements. (page 39)

RECOMMENDATION 5: The federal government act expeditiously on selected 21 May 2009 proposals to regulate certain credit card terms and conditions under which card issuers would be required to:

- provide a minimum 21-day, interest-free grace period on all new credit card purchases to cardholders when they pay the outstanding balance in full;
- obtain explicit consent from cardholders before increasing credit card limits;
- direct debt collectors to refrain from calling cardholders on statutory holidays, before 7:00 a.m. or after 9:00 p.m. Monday through Saturday, and/or before 1:00 p.m. or after 5:00 p.m. on Sundays; and
- eliminate over-the-limit fees that result from merchant holds.

In addition to these proposed measures, the government should expeditiously introduce the necessary legislative and/or regulatory measures to ensure that card issuers are required to:

- allocate all cardholder payments in excess of the required minimum to higher-interest-rate balances;
- charge interest costs on the net balance owing only;
- protect cardholders from unexpected interest charges, including increases in the rate during the first year after account opening and increases in the rate charged on pre-existing credit card balances;
- give cardholders a notice period of at least 45 days prior to any significant changes to the terms of their credit card agreement (such as fees, interest rates and finance charges), including at the time of renewal;
- offer promotional rates for a minimum period of six months;
- refrain from issuing a new credit card to, or increasing credit limits for, existing cardholders unless it considers the ability of the cardholder to make required payments under the terms of his or her credit card agreement;
- post, on their website, copies of all of their cardholder agreements; and
- end the practice of offering “tangible items,” such as t-shirts, to induce students to apply for a credit card while promoting the credit card on or near the campus of a higher-education institution. (page 48)

TABLE OF CONTENTS

Chapter 1: Introduction	1
Chapter 2: Payment System Participants and Terminology	5
Chapter 3: Credit Card Merchant Fees.....	9
Chapter 4: Merchant Acceptance Rules	21
Chapter 5: Debit Card Competition	25
Chapter 6: Financial Information Disclosure	33
Chapter 7: Credit Card Interest Rates, Terms and Conditions.....	41
Chapter 8: Conclusion	51
Appendix A: How the Four-Party Credit Card Payment System Works	53
Appendix B: Selected Credit Card-Related Federal Initiatives in Canada and the United States.....	55
Appendix C: Witnesses.....	57
Appendix D: Briefs without the Author's Appearance.....	59

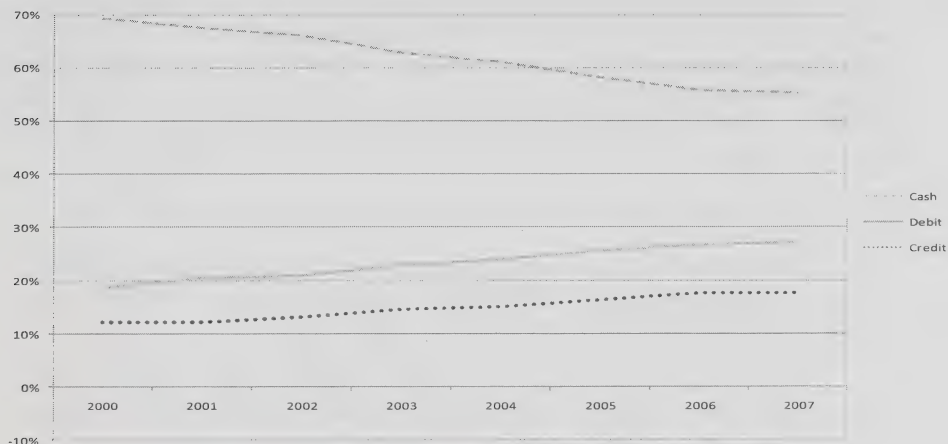
Transparency, Balance and Choice:

Canada's Credit Card and Debit Card Systems

CHAPTER 1: INTRODUCTION

Credit card and debit card payment systems are occupying an increasingly important place in the retail purchasing habits of Canadians. Figure 1 shows that the share of retail transactions settled with credit cards and debit cards increased at a steady rate from 2000 to 2007; by that time, they accounted for almost one-half of all transactions in Canada.

Figure 1: Estimated Percentage of Transactions, by Payment Method at the Point of Sale, 2000-2007



Source: Library of Parliament, based on credit and debit card data from the Bank of International Settlements (BIS), *Statistics on Payment and Settlement Systems in Selected Countries*, March 2006 and March 2009, http://www.bis.org/statistics/payment_stats.htm. The percentage share of cash transactions was calculated by the Library of Parliament using the methodology discussed by Varya Taylor in “Trends in Retail Payments and Insights from Public Survey Results,” *Bank of Canada Review*, Spring 2006, p. 27.

The growing use of credit cards and debit cards relative to cash for making retail purchases has taken place against the backdrop of a competitive environment that, until recently, had not changed much over the last 30 years. Visa Canada Inc. (hereafter, Visa) and MasterCard Canada Inc. (hereafter, MasterCard), for example, have long dominated Canada's credit card market and currently account for 94% of the value of all credit card

transactions. Competitors, such as American Express, have operated largely at the margins, targeting such niche markets as upper-income cardholders and government accounts. Regarding debit card transactions, the Interac Association (hereafter, Interac) has been essentially the sole provider of debit card transactions at automated banking machines (ABMs) and at the point of sale since these services were first introduced on a nationwide basis in 1986 and 1994 respectively.

In the last two years, however, there have been changes to the competitive landscape in Canada's credit card and debit card markets as well as in payment systems more generally. In September 2007, Interac began discussions with the Competition Bureau about altering its organizational form to a for-profit company from its current not-for-profit status. In spring 2008, Visa made the first significant changes to the way it calculates the "interchange fee" in more than 30 years.¹ It also introduced a new premium credit card – Visa Infinite – with a higher interchange fee than its standard, gold and platinum cards.

Similarly, in fall 2008, MasterCard made the first significant changes to its fees in seven years. MasterCard also introduced enhanced features on its existing gold and platinum cards. Then, in December 2008, MasterCard processed its first-ever debit card transaction in Canada as part of a pilot project with its Maestro-branded debit card, while Visa published fees scheduled to take effect 28 May 2009 for debit cards issued under its brand name. Finally, eBay.ca announced that, beginning in mid-June 2009, it will no longer allow paper payment methods for transactions that occur through its website.²

These events took place against the backdrop of three other developments:

- (1) innovations in chip technology that credit card companies say will reduce fraud and make credit cards and debit cards easier to use for consumers and more convenient and cost effective for merchants;
- (2) changes in credit card terms and conditions as they apply to consumers, such as shortened grace periods and lower minimum payment requirements; and
- (3) regulatory and legal scrutiny of the pricing and terms governing credit card and debit card use in a number of developed and developing countries.³

¹ The interchange fee is usually calculated as a percentage of the value of each transaction and is paid by payment processors to card issuers. See Chapter 2 and Appendix A for a more detailed discussion.

² eBay.ca noted that consumers who pay with cheques or money orders are "61% more likely to file an 'item not received' dispute than buyers who pay with PayPal or with a credit card. Buyers who pay with cheques or money orders are also 38% more likely to leave negative feedback" about an eBay seller.

³ In initial public offering (IPO) documents filed with the US Securities and Exchange Commission, Visa and MasterCard noted that their credit card pricing schedules and terms have been the subject of "significant legal and regulatory scrutiny worldwide" and identified 20 jurisdictions where this scrutiny has taken place, including Australia, New Zealand, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States.

It is in this context that, on 3 March 2009, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to conduct a “study on the credit and debit card systems in Canada and their relative rates and fees, in particular for businesses and consumers.” Before turning to what the witnesses told us, it is useful to identify key participants and review some terms related to credit card and debit card payment systems.

CHAPTER 2: PAYMENT SYSTEM PARTICIPANTS AND TERMINOLOGY

The ability to use credit cards and debit cards to purchase goods and services rests largely on a behind-the-scenes architecture of procedures, rules and technology that governs how funds and information are transferred between people and institutions in the process of settling accounts, i.e., of ensuring that merchants that sell goods and services get paid by the people who purchase them. This architecture is called a *payment system*.⁴ Any payment system transaction involves some or all of the following participants:

- (1) **the consumer** who purchases a good or service;
- (2) **the merchant** that sells a good or service;
- (3) **the issuer** (chartered banks, credit unions and some major retailers) that issues the means of payment, such as cheques, credit cards or debit cards;
- (4) **the payment processor** (Moneris Solutions, TD Merchant Services, Desjardins Group and others) that sells or rents credit card and debit card terminals to merchants and that moves information and funds between the merchant and the issuer; and
- (5) **the network operator** (Visa, MasterCard, Interac and others) that operates and oversees the payment system that structures transactions between consumers, merchants and their respective financial institutions.

For a payment system to function properly, participants must have confidence that it will safely, efficiently and reliably settle claims and liabilities at a reasonable cost for a given means of payment. In the case of cash, for example, a consumer's liability, incurred when goods and services are purchased, is settled immediately by presenting the merchant with the appropriate amount of money. The process works differently for credit card and debit card transactions. In a credit card transaction, a consumer purchases goods and services on credit from a merchant using a card that is branded with the logo of the credit card company (the network operator). According to TD Merchant Services and Moneris Solutions, merchants in Canada usually wait no more than one or two days to be paid; in the tourism sector, however, merchants may have to wait up to six months for payment.⁵ Consumers, in turn, receive a statement sometime later which itemizes their transactions for the statement period and the amount owing. In a debit card transaction, merchants are normally credited for the transaction by the end of the day;⁶ consumers' bank accounts are normally debited within a similar time frame.

⁴ Formally, the Bank of Canada defines a payment system as "a set of instruments, procedures and rules used to transfer funds" among financial institutions "either on their own behalf or that of their consumers." See: Bank of Canada, *What is a Payment System*, http://www.bank-banque-canada.ca/en/financial/financial_gen.html#what (accessed 1 May 2009).

⁵ The longer waiting period applies because purchases in this sector are often made well in advance of actual delivery. There is, therefore, a relatively greater risk that the merchant may go out of business before delivering the service.

⁶ Email correspondence between TD Merchant Services and Library of Parliament staff.

The number of participants involved in a payment card transaction varies depending on whether the consumer is using a card supported by a “three-party” or a “four-party”⁷ payment system. In a three-party payment system, the credit card company is at once network operator, card issuer and payment processor. It therefore deals directly with consumers and merchants, and sets all relevant terms and fees. American Express is an example of a company that operates a three-party payment system. In a four-party payment system, the card issuer is a federally regulated bank or provincially regulated credit union which markets cards and sets and/or negotiates terms with consumers, while the payment processor sets and/or negotiates fees and terms with merchants. For credit card payment systems, the network operator is the credit card company; for debit card payment systems, the network operator is Interac. Visa and MasterCard operate four-party payment systems. Interac’s debit card network also uses the four-party approach.

In both the three- and the four-party payment system, the network operator tries to ensure the widest possible acceptance among consumers and merchants, since the operator’s revenue depends on the number and/or value of transactions that flow through its network. To increase acceptance, network operators use marketing techniques to gain brand recognition; system participants may also set fees and rules, and create products that encourage consumer and merchant acceptance, including:

- **interchange fees**,⁸ which can be calculated either as a flat fee per transaction, as a percentage of the transaction value or both. These fees are normally paid by payment processors to card issuers and are usually, in whole or in part, reflected in the merchant fee;
- **switch fees**,⁹ which can be calculated either as a flat fee per transaction, as a percentage of the transaction value or both. These fees are charged to payment processors and/or card issuers, and are set and collected by the network operator;
- **merchant fees**, which can be calculated either as a flat fee per transaction, as a percentage of the transaction value or both. Merchant fees are equal to the sum of interchange fees, switch fees, payment processor costs plus profit margin and any other applicable fees;
- **“no-surcharge” rules**, which prevent merchants from charging consumers a fee for the use of a payment card rather than some other method of payment;

⁷ The term “four-party” payment system is somewhat misleading because it focuses strictly on the participants directly involved in the transaction and omits the role of the network operator, which may also be a participant.

⁸ As noted in Chapter 1, merchants pay more in interchange fees to process a transaction using premium credit cards with enhanced “rewards programs,” such as Visa Infinite. Merchants also pay relatively higher interchange fees, regardless of the type of credit card (standard, gold, platinum and/or infinite), whenever the merchant processes a purchase where the card is not physically present.

⁹ The switch fee is a network access fee. In its testimony to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on 22 April 2009, Visa referred to the switch fee in a credit card transaction as a “service fee.”

- **“honour-all-cards” rules**, which require merchants that accept any of a credit card company’s cards to accept all of that company’s cards (regular, gold and platinum, for example), regardless of the applicable interchange fee. Another form of the rule may apply to a company’s debit cards, requiring merchants that accept a brand’s credit cards to also accept its debit cards;
- **“co-badging,”** which – for the purposes of this report – refers to the practice of offering competing payment system brands and/or credit and debit card functions on the same card;¹⁰ and
- **“priority routing,”** which refers to the practice of automatically routing a debit transaction to a particular network operator in the case of a co-badged card.

It is important to understand clearly the difference between flat *fees* and *rates*. Interchange *fees* and switch *fees* can be calculated as either a percentage of the transaction value – a *rate* – or as a flat *fee* per transaction. Merchants, for example, pay merchant *fees* to payment processors on credit card and debit card transactions. For credit cards, these fees are usually calculated as a percentage of the value of each transaction, which is referred to as the merchant discount rate (MDR); on debit card transactions in Canada, merchant fees are usually calculated on the basis of a flat fee per transaction.

Similarly, payment processors pay interchange *fees* to card issuers based on interchange *rates* set by the network operators. In other words, the *fees* are calculated as a *rate*, i.e., as a percentage of the value of each transaction. Finally, payment processors and card issuers pay switch *fees* to the network operator that are calculated either as a flat fee per transaction, a percentage of the transaction value or some combination of these two methods.

Finally, it is also important to note that credit card payment systems operate outside the scope of the by-laws and rules of the Canadian Payments Association, the organization that oversees Canada’s large-value transfer system and its automated clearing settlement system. As the Association noted in its submission to the Committee, “when a purchase is made using a credit card, the cardholder’s account is credited via the credit card company’s clearing and settlement process, not the (Association’s).”¹¹ The *Canadian Payments Act*, however, gives the federal minister of finance the power to

¹⁰ In its 22 April 2009 testimony to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Visa used the term “co-badging” in a narrower sense to mean competing payment system brands, such as Visa debit and Interac debit, on a single debit card. It is also important to avoid confusion between “co-badging” and “co-branding.” The latter term is often used to refer to the practice whereby a card issuer conjointly issues a Visa-, MasterCard- or American Express-branded credit card with another institution, such as a university or a retailer.

¹¹ That said, and as the Canadian Payments Association noted in its 12 May 2009 submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, settlement from the perspective of credit card issuers “may” take place through the large-value transfer system, while final settlement from the perspective of consumers (when paying their credit card bill) will “generally” take place through the automated clearing settlement system.

designate a payment system as subject to the Act if the minister believes this designation is in the public interest.

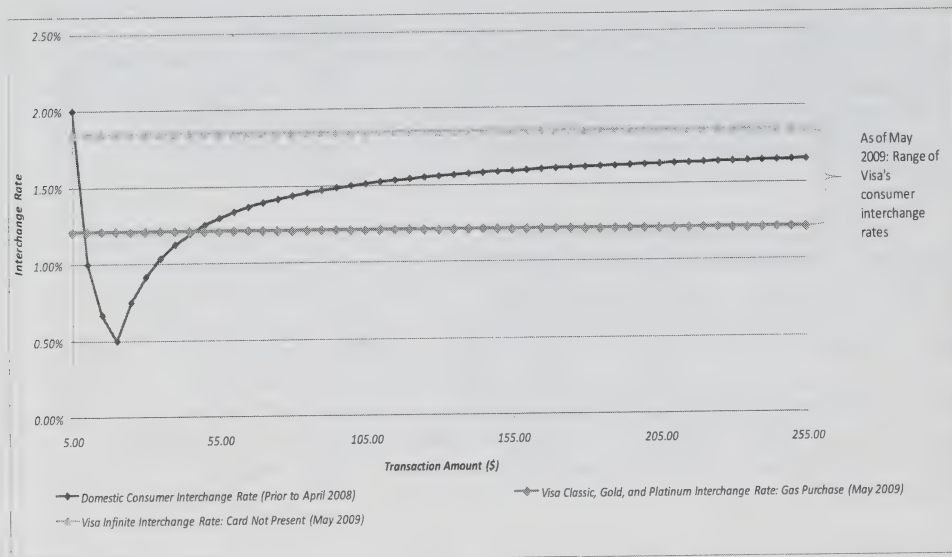
CHAPTER 3:

CREDIT CARD MERCHANT FEES

In April 2008, Visa changed the way its credit card interchange fees are calculated. It moved from two formulae for calculating interchange fees to 21 formulae that vary based on sector of activity (gasoline retailers, grocery retailers and other), the nature of the transaction (online versus in-person), the type of card used to make the purchase (standard, gold, platinum or infinite) and the target audience (consumers or businesses).

Under Visa's interchange formulae prior to April 2008, the consumer interchange fee formula was 1.75% of the transaction value minus \$0.25, with a minimum fee of \$0.10, and the commercial interchange fee formula was 2.00% of the transaction value minus \$0.15, with a minimum fee of \$0.10. Under Visa's new fee structure, the 21 formulae are based on a percentage – the interchange *rate* – of the transaction value, with no minimum fee. Additionally, MasterCard has moved from three formulae for calculating interchange fees to 19 formulae ranging from 1.21% to 2.13% of the transaction value. Figure 2 shows Visa's consumer interchange rates for the period prior to April 2008 as well as the upper and lower ranges of Visa's current consumer interchange rates.

Figure 2: Visa's Consumer Interchange Rates Prior To and Since April 2008 (% of the transaction value)



Note: Visa's commercial interchange rates are not cited in this figure; these rates are higher than the consumer interchange rates in effect prior to and after April 2008.

Source: Testimony by Visa to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on 22 April 2009 and email correspondence between TD Merchant Services and Library of Parliament staff, 14 April 2009. Visa, *Visa Canada Interchange Reimbursement Fees*, p. 3, http://www.visa.ca/en/aboutcan/mediacentre/interchange/pdf/interchange_brochure.pdf.

Table 1 presents Canada's credit card interchange rates as well as the rates in Australia, the United Kingdom and the United States.

Table 1: Credit Card Interchange Rates in Australia, Canada, the United Kingdom and the United States

Country	Interchange Rate
Australia ¹²	The weighted average interchange rate cannot exceed 0.50% of the transaction value. (2008)
Canada	Visa has stated that its weighted average interchange rate is about 1.6% of the transaction value. (2009) MasterCard's average interchange rate is unknown.
United Kingdom ¹³	The average interchange rate was just over 1.1% of the transaction value. (2000)
United States ¹⁴	Visa USA's system-wide effective interchange rate was expected to be 1.77% of the transaction value. (2007) MasterCard's average interchange rate is unknown.

WHAT THE WITNESSES SAID

The changes in the Visa and MasterCard interchange formulae that took place in 2008 elicited concern from a number of the Committee's witnesses, especially those representing small and medium-sized retail operations. For example, the Stop Sticking It To Us Coalition (hereafter, the Coalition),¹⁵ which was formed because of concern about changes to interchange fees, told the Committee that one of its members, Giant Tiger Stores Ltd., experienced a 30% increase in its merchant fees because of changes to Visa's and MasterCard's interchange formulae and increased use of premium cards, which have relatively higher interchange fees.

In its submission, the Newfoundland and Labrador Liquor Corporation informed the Committee that "(r)ecent changes to the Visa and MasterCard fee structure have meant an increase in excess of 20% from what the (Corporation) would have otherwise paid under our original contract for Visa and MasterCard services. ... The increased fees ... have had no incremental benefit for the (Corporation), are completely inconsistent with the 'spirit' of what was contracted for and have done nothing other than add to the profits of Visa and MasterCard while adding unjustified costs to the (Corporation)." Other witnesses, such as the Canadian Restaurant and Foodservices Association, expressed

¹² Reserve Bank of Australia, *Reform of Australia's Payments System: Conclusions of the 2007/08 Review*, September 2008, p. 3, http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/RevCardPaySys/Pdf/conclusions_2007_2008_review.pdf.

¹³ Don Cruickshank, *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, March 2000, p. 256, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/BankReviewAnnexD3.pdf>.

¹⁴ Visa Inc., *Visa USA Updates Interchange Rates*, 12 April 2007, <http://corporate.visa.com/md/nr/press695.jsp> (accessed 29 May 2009).

¹⁵ Members of the Coalition appearing at the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce's hearings included the Canadian Council of Grocery Distributors, Giant Tiger Stores Ltd., the Retail Council of Canada and Sobeys Inc. Other members of the Coalition submitted briefs to the Committee, including the Canadian Convenience Stores Association and Kudell Enterprises Ltd.

similar concerns, citing a 24% increase in merchant fees for foodservice operators between 2007 and 2008.

The Coalition indicated that it would like the federal government to regulate interchange fees based on costs, and suggested that it look to Australia for ideas that could be adapted to the Canadian context. In October 2003, the Reserve Bank of Australia limited the interchange rate to an average of 0.55% of the transaction value for four-party credit card payment systems such as Visa and MasterCard, down from 0.95% previously; in 2006, it said that the weighted average interchange rate on Visa and MasterCard credit cards cannot exceed 0.50%. The Reserve Bank of Australia based its fee regulations on what it described as acceptable credit card issuer costs, namely the interest-free period, fraud and fraud prevention, and authorizing, receiving, verifying and reconciling transactions.¹⁶

In its submission, Renaissance Jewellers Inc. urged the Committee to help independent retailers “fight to gain some control on these fees as ultimately they have to be charged back to the consumer.” Target Discount, another independent retailer, said in its submission that the federal government should “seriously consider taking over this ‘industry.’ There could be one service provider (the Canadian Government) for all electronic transactions that happen in this country.”

With an increase in the number of interchange formulae for both Visa and MasterCard, credit card pricing has become increasingly complex, according to witnesses. The Canadian Federation of Independent Business stated that, prior to the change in the way interchange fees were calculated, merchants could expect payment processors to charge a merchant fee equal to 1.7% of the transaction value; with the introduction of premium cards, which entail higher interchange fees, as well as the different interchange fees associated with different payment methods (for example, a higher interchange fee is charged if the card is not present when the merchant concludes the transaction), merchants are having difficulty controlling and predicting the level of merchant fees that will be paid from credit card transactions at the end of the month.

The Canadian Federation of Independent Business recommended that the federal government undertake a comprehensive study of the credit card and debit card payment systems in Canada and abroad that would serve as a future reference point for policymakers and that would help to strengthen the bargaining position of retailers. Further, the Federation recommended that the federal government appoint a regulatory body to oversee and monitor the credit card and debit card payment systems in Canada.

¹⁶ Reserve Bank of Australia, *Reform of Credit Card Schemes in Australia IV: Final Reforms and Regulation Impact Statement*, August 2002, p. 43, <http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/CCSchemes/FinalReforms/index.html>.

For their part, Visa and MasterCard told the Committee that, while they probably could do a better job of educating merchants about the benefits of credit card acceptance and their new structure for calculating interchange fees, they opposed any effort to regulate interchange fees. For Visa and MasterCard, credit card markets operate as classic “two-sided markets” similar to the newspaper business, where the newspapers’ objective is to secure as many readers as possible in order to increase the audience available to advertisers. To broaden their audience and make the advertising proposition relatively more attractive for advertisers, newspapers charge their readers only a small portion of the total cost of producing the news product, while advertisers finance a relatively higher proportion of the cost because of their desire to reach the newspapers’ audience. Visa and MasterCard said that the same is true in credit card markets: interchange fees allow card issuers to increase the “audience” – the number of cardholders – by offering an attractive product (with reward points and an interest-free period), which in turn should increase the value of credit card acceptance to merchants.

Visa and MasterCard also cautioned against using Australia as a model for policy action in Canada, arguing that while Australian regulatory changes led to lower merchant fees, they also resulted in increased credit card annual fees and reduced credit card rewards. Visa and MasterCard also stated that there is no evidence that the decline in Australian merchant fees led to lower retail prices for consumers. The Coalition, for its part, pointed out that there was no evidence that prices did *not* go down in Australia subsequent to regulatory action in that country.

Merchant Power

Another theme in the Committee’s hearings dealt with the merchants’ relative lack of power to negotiate. Merchants told us they feel constrained in their ability to not accept Visa and MasterCard credit cards given their widespread use by consumers. In their view, this constraint, in turn, limits their ability to influence fees set by the credit card companies.¹⁷

Citing the Office of Fair Trading in the United Kingdom, the Coalition stated, for example, that “there is an element of ‘must-take’” in regard to credit card acceptance by merchants. Target Discount said that it “would be out of business if (it) did not accept credit and debit cards. That is a FACT! The only reason (it accepts) credit and debit cards is because (it does not) have a choice. Unless going out of business is one of (its) choices.” The Coalition also told the Committee that it was easier to negotiate lower merchant fees when all payment processors were directly owned by card issuers because those fees were “part of a bundled package of financial services.”

¹⁷ Strictly speaking, merchants can only negotiate merchant fees (of which interchange fees are a component) with their payment processor. Merchant associations, such as the Canadian Federation of Independent Business and the Stop Sticking It To Us Coalition, told the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce that they have either tried to arrange a meeting or have met with Visa and MasterCard about interchange fees.

In its submission, Chase Paymentech Solutions noted that it is “working with the Retail Council of Canada and the Canadian Federation of Independent Business to provide members of these two organizations with payment processing service packages with competitive fees.”

Like the Coalition, the Canadian Federation of Independent Grocers also expressed concern about the merchant’s relative bargaining position in credit card payment systems, and noted that it is “fair to characterize these methods of financial transactions as almost public utilities which are as necessary to the welfare of the business as electrical power or even the publicly travelled roads to the store.” The Canadian Restaurant and Foodservices Association, for its part, noted that, despite the fact that it represents 33,000 members, “it was not able to satisfactorily address the cost and unfair business practices imposed by Visa and MasterCard.”

Finally, the Competition Bureau told the Committee that, with respect to credit card interchange fees, it is currently studying “whether there may have been a contravention of section 79 or other sections of the (*Competition Act*). Section 79, Abuse of Dominant Position, prohibits dominant firms from engaging in practices that have had, are having or are likely to have the effect of preventing or lessening competition in a market. If during this investigation we find evidence of a breach of the provisions of the Competition Act, we will act.”

MasterCard, for its part, said that merchants are not obliged to accept credit cards as payment; while 600,000 merchants currently accept MasterCard credit cards as payment, one million do not. Additionally, according to MasterCard, Canadian consumers have a high level of tolerance for merchants that refuse to accept credit cards as payment. Lastly, MasterCard argued that merchant associations like the Canadian Federation of Independent Business and the Retail Council of Canada do have bargaining power and have negotiated on behalf of their members with payment processors for lower merchant discount fees. Visa reinforced the argument of MasterCard when it suggested that a number of major merchants do not accept Visa credit cards as payment, including Costco, No Frills and Tim Horton’s.

Competition and Regulation

Visa and MasterCard opposed fee regulation for payment cards, and favoured competition among competing payment methods. MasterCard noted that Canadian credit card payment systems are highly competitive and are driven by market forces. According to MasterCard, competing payment systems include “cash, cheque, Interac, Visa, American Express, retail store cards, preauthorized debit and, most recently, unregulated web-based payments like PayPal.” Visa also said that Canadian payment systems are highly competitive, and cited a similar list of competing payment methods. Similarly,

American Express opposed fee regulation and supported fees set in a vigorously competitive marketplace. Roots Canada was also opposed to the regulation of electronic payment methods, and believed that competition “leads to increased choice and better prices.”

To compete with other payment methods, MasterCard has lowered the interchange rate in sectors where merchant acceptance is low. At the same time, MasterCard determined that it was at a competitive disadvantage in relation to Visa and American Express among “affluent rewards-driven cardholders” and, therefore, “adjusted premium card interchange to ensure MasterCard issuers were positioned to attract and retain these valuable cardholders while still being priced lower than American Express.” This view was confirmed by Moneris Solutions, which told the Committee that, in Canada, MasterCard’s interchange rates were “unusually low” and MasterCard was “having a hard time attracting Visa issuers.” Moneris Solutions added that MasterCard subsequently increased its interchange rates and made them more tiered.

For its part, Visa told the Committee that Visa Infinite, its premium credit card, has an interchange fee that is 20 basis points higher than Visa’s standard, gold and platinum credit cards. Visa created this credit card “to compete with alternative premium card offers to encourage use and to attract more cardholders.”

The Coalition was critical of the claim that competition among credit card payment systems is beneficial and told the Committee that while competition normally leads to price reductions, “this is not the case in the credit card market.” The Coalition said that, currently in Canada, competition provides incentives for Visa and MasterCard to raise interchange fees in order to attract card issuers, which in turn means higher costs for merchants and higher prices for consumers. This higher retail price effect may be especially pronounced in sectors with narrow profit margins, such as grocery stores and pharmacies.

In response to claims by retail groups that rising credit card interchange fees lead to higher retail prices, which affect credit card users and non-users alike, MasterCard told the Committee that there are many instances where some consumers indirectly subsidize other consumers. For example, to the extent that the cost of providing free parking is reflected in the price of goods and services, car owners who benefit from free parking when they go shopping are indirectly subsidized by those who do not use cars. Additionally, Visa informed us that there is a cost associated with accepting any method of payment, including cash and cheques as well as Visa cards.

Premium Cards

The Coalition also expressed concern about the proliferation of premium credit cards, which incur higher fees for merchants. It said that its members were unable to avoid paying these higher fees because Visa's and MasterCard's "honour-all-cards" rule requires merchants that accept any of its credit cards to accept all of its credit cards, regardless of the merchant cost that they incur. According to a member of the Coalition, Giant Tiger Store Ltd., the proportion of credit card purchases made at its stores with premium credit cards increased from 0.7% one year ago to more than 35% today, despite the fact that its client base is made up mostly of low- and middle-income families. It added that the increased share of purchases made at its stores with premium credit cards has not led to increased sales.

The Association des hôteliers du Québec, a member of the Coalition québécoise contre la hausse des frais de transaction par carte de crédit et de débit, for example, argued that the use of premium cards such as Visa Infinite has not generated the promised increase in hotel bookings, but only an unavoidable and significant increase in costs: "Everyone, therefore, will end up paying and they will not stay one more night just to earn more points. As someone said in their presentation, you do not buy one more bag of apples simply to have more points."

The Canadian Restaurant and Foodservices Association also expressed concern about premium cards, noting that these cardholders "will not necessarily spend more in their restaurant as opposed to their competitor's and therefore they receive no additional value."

MasterCard, for its part, said that only 5% of its cardholders had premium credit cards and that, on average, those cardholders spent \$24,000 per year on their credit card. Additionally, it noted survey evidence which indicates that 80% of Canadians value the rewards associated with credit card purchases. Visa told the Committee that premium cards provide value to merchants because those cards increase cardholder spending. Moreover, MasterCard noted that merchants that accept credit cards benefit from "payment guarantee, increased sales, improved efficiency, increased safety, billions of dollars of infrastructure investment, innovation, speedier checkout and easy access to international customers."

In a submission to the Committee following its appearance, the Canadian Bankers Association said that its estimates indicate that what it called "true" premium cards – those entailing higher interchange fees – represent about 9% of all bank credit card accounts. In response to concerns that these premium cards were issued to cardholders without their consent or adequate explanation, the Association said that its members are "reviewing their practices around issuing these cards." It also indicated that its members "could" take steps to "further clarify for consumers what the applicant eligibility requirements are for true premium cards."

Sector-Specific Issues

Several of the Committee's witnesses argued that the introduction of new premium cards and changes in interchange and merchant fees affect various sectors differently or, at least, that some sectors should be treated differently because of their unique features.

For its part, the Canadian Federation of Independent Grocers said that it was simply "nonsensical" to claim, as some academics do, that higher interchange and merchant fees are borne equally by all sectors: "No disrespect is intended to the chains, and they do wonderful things, but the fact is that when those rates go up, there are many avenues and creative ways that they can find to help mitigate the impact of some of those costs. The independents do not have that leverage in the market. They will go under."

In speaking about the tourism sector, Nick Mulder informed the Committee that travel providers and payment processors are required to finance "chargeback guarantees," which has been problematic for both Air Canada and Conquest Vacations, especially in the current economic turmoil. He also claimed that Moneris Solutions lost \$45 million when Jetsgo ceased operations. Consequently, payment processors were looking to shift the default liability risk onto travel providers in order to assure their own financial security.

Moneris Solutions, for its part, told the Committee that it underwrites the purchase of airline tickets on credit cards. Underwriting means that it pays the airline immediately and assumes the risk that the airline will fail before it can deliver its service. Consequently, it assesses whether the airline is solvent and holds reserves in the case of default, all of which is costly and burdensome from the payment processor perspective.

In its submission, Blue Plume International Marketing described to the Committee how its payment processor had withheld a "security reserve" against a chargeback that Blue Plume said was made in error by one of its clients. Blue Plume said, however, that it had little negotiating power relative to payment processors because "like many other small and mid-sized businesses, (it needs) the service of credit card processing to survive."

The role of interchange rates in charitable donations was also discussed by witnesses. CanadaHelps stated that its merchant fees increased from 1.6% of each transaction in 2003 to 2.1% in 2009. Furthermore, it noted that, since being founded in 2000, it has paid \$2 million in merchant fees; it believes that only \$1.6 million would have been paid under the old, relatively lower credit card fee schedule.

Conversely, Big Brothers Big Sisters of Canada indicated that credit cards facilitate giving and allow donations from around the globe. It also noted that its "average gift per participant has climbed to almost \$25, up from \$15 from traditional (payments)

vehicles.” Credit cards have also allowed Big Brothers Big Sisters of Canada to receive online donations.

In their testimony, Visa and MasterCard noted that they were aware that a number of universities did not accept their credit cards as payment. In MasterCard’s view, it needs to adjust its pricing system to capture those institutions. It also told the Committee that “(t)he good news about universities is that they do not need to leverage their collective bargaining strength because if one university in Canada falls off the MasterCard radar screen, it is a bad problem.”

WHAT THE COMMITTEE BELIEVES

The Committee believes that the Canadian credit card market needs improvement and clarity. Moreover, the relative power of the participants in the credit card payment system is unequal. We accept, to a great extent, the argument that most merchants lack the individual bargaining power needed to negotiate on an equal basis with other participants in the payment system. With a few exceptions, merchants told us that they have no choice but to continue accepting credit cards, despite rising fees, in order to avoid losing customers and sales. In our view, something is wrong when so many merchants, big and small and from across a variety of sectors, feel that other participants in the payment system are not adequately responding to their concerns. Despite the efforts of organizations representing hundreds of thousands of merchants, such as the Canadian Federation of Independent Business, the Retail Council of Canada and the Stop Sticking It To Us Coalition, merchants still claim to have inadequate bargaining power in their dealings with the credit card companies.

The Committee is concerned that competition among credit card networks may lead to rising interchange and merchant fees. A cycle can result from this inter-network competition, with credit card companies competing for card issuers by setting higher interchange rates that allow card issuers to benefit from higher revenue and/or to provide cardholders with more generous credit card features. The end result of higher interchange rates is higher costs for merchants and higher retail prices for consumers. The cycle can also lead to a more inequitable distribution of income in the sense that some consumers do not benefit from rewards programs, either because they do not have a credit card or because they qualify for a low- or no-reward card.

The Committee is cognizant that fee regulation can have both intended and – importantly – unintended consequences on behaviour, market participants and other prices. Furthermore, given the complexity and number of participants in the credit card market, we cannot recommend fee regulation as a first course of action. We are also not convinced that it is a simple matter to adapt the Australian regulatory approach – or the approach of any other country – to the Canadian context, as some witnesses recommended. Just as the environment in which the credit card system is operating in Canada has changed over time, it is also the case that each country has a unique

environment in which its credit card system must operate. As the current financial crisis clearly demonstrates, each country has unique institutional and cultural features that must be considered when designing policy.

The Committee thinks that the best way forward lies somewhere between doing nothing and regulating fees directly. Consequently, we believe that the federal government should take steps to empower merchants by improving the quality and range of available information. To that end, we propose that the government should create an oversight board, within an existing federal organization, that would consult with payment systems participants and relevant federal stakeholders. Once appointed, the proposed board should make recommendations on any regulatory or legislative measures that it considers to be necessary for ensuring fairness for participants in the credit card and debit card payment systems.¹⁸ We believe that these recommendations should be provided to the government by 31 December 2009. The proposed board should also monitor and report annually on payment-systems-associated fees, and should establish a code of conduct for payment systems participants and practices for setting fees and rates, in respect of which it should ensure compliance.

The Committee is conscious of the recently enacted legislation in the United States¹⁹ which requires the Comptroller General of the United States to conduct a study, due within 180 days of enactment, of credit card interchange fees that will examine: (a) the ways in which interchange fees affect the ability of merchants to negotiate pricing with network operators and card issuers; (b) the costs and factors incorporated into interchange fees; (c) the consequences of interchange fees for the prices of goods and services; (d) the manner in which merchant fees compare to the credit losses and other costs incurred by merchants to operate their own credit networks or store cards; (e) the complexity of credit card payment system rules; (f) the impact of interchange fee regulations in other jurisdictions; (g) the extent to which merchants are permitted to offer cash discounts; and (h) the extent to which interchange fees make it easier for smaller financial institutions to compete with larger financial institutions. The Comptroller General is also required to make appropriate recommendations for legislative or administrative actions.

A Canadian oversight board would, in the Committee's view, be a clear signal that the federal government is concerned about the recent events in Canada's credit card payment systems. The Committee, therefore, recommends that:

¹⁸ The Committee discusses debit card payment systems in detail in Chapter 5.

¹⁹ On 22 May 2009, US President Barack Obama signed into law H.R. 627 (the "Credit CARD Act of 2009") that, in addition to mandating the interchange fee study, also imposes new disclosure requirements on credit card issuers and new rules relating to a number of credit card practices. These disclosure requirements and rules are discussed in more detail in Chapters 6 and 7 respectively.

RECOMMENDATION 1: The federal government appoint an “oversight board,” within an existing federal organization, that would consult with participants from Canada’s credit card and debit card payment systems as well as relevant federal stakeholders.

The proposed oversight board’s mandate should be to:

- make recommendations, by 31 December 2009, on any regulatory or legislative measures that it considers to be required to ensure fairness for participants in the credit card and debit card payment systems;
- monitor and publish annually information on trends in interchange, switch, merchant and other associated payment systems fees; and
- establish a code of conduct for payment systems participants and practices for setting fees and rates, in respect of which it should ensure compliance.

Finally, merchants should be permitted to bargain collectively regarding payment card conditions and fees, and this form of cooperation should be exempt from the provisions of the *Competition Act*.

CHAPTER 4: MERCHANT ACCEPTANCE RULES

According to the testimony presented to the Committee by a number of retailers, merchant acceptance rules limit their ability to control their payment costs and to direct consumers to relatively lower-cost payment methods. The two principal rules that merchants discussed with us were the “no-surcharge” rule and the “honour-all-cards” rule outlined in Chapter 2.

WHAT THE WITNESSES SAID

“No-Surcharge” Rules

Contrary to the testimony that the Committee heard from the credit card companies, the Canadian Federation of Independent Business informed us that a number of its members are not permitted to offer a discount for cash purchases and/or to advertise such discounts. The Stop Sticking It To Us Coalition, for its part, said that offering a discount to customers who make purchases with cash is difficult to administer in practice because the merchant might feel obliged to vary its discount rates depending on the type of credit card. The Canadian Restaurant and Foodservices Association recommended that merchants be allowed to “pass-on the cost of accepting credit cards to customers through surcharges.”

On the other hand, MasterCard told the Committee that it allows merchants to offer discounts to customers who make purchases with cash and it allows those discounts to be advertised. Similarly, TD Merchant Services and Moneris Solutions said that they allow merchants for which they process payments to advertise and give discounts for customers who make purchases with cash. Moreover, Visa told us that while it prevents merchants from applying a surcharge for credit card purchases, it allows merchants to offer a discount for purchases made with cash. Visa has adopted this position because while there is no upper limit on a surcharge, a discount has a natural floor, as the merchant would not want to reduce the price below the cost-recovery level.

Lastly, American Express told the Committee that “(s)urcharging discriminates against card and other electronic payment instruments in favour of other less efficient forms of payment such as cash and cheques.”

“Honour-All-Cards” Rules

American Express informed the Committee that the “honour-all-cards” rule is crucial for its brand and reputation. Furthermore, it stated that if a merchant indicates that it accepts American Express cards, cardholders may be confused if some, but not all, American Express cards are accepted. Moreover, MasterCard and American Express argued that when Canadians travel abroad, they expect their credit cards to be accepted;

similarly, when tourists visit Canada, they should have confidence that their credit cards will be accepted as a method of payment.

The Coalition shared with the Committee its concern that merchants could not refuse to accept relatively high-cost credit cards because of the “honour-all-cards” rule. Furthermore, in its view, even if merchants could refuse to accept relatively high-cost credit cards as payment, it is often difficult for the merchant to assess the relative merchant cost of various cards, given the complex array of credit card options. Finally, according to the Coalition, it is difficult for a merchant to explain to a customer the reasons why a certain credit card is not accepted. Additionally, in its view, as credit card companies enter the Canadian debit card market, it could be difficult to explain why a particular credit card company’s debit card would not be accepted as payment. For its part, the Canadian Federation of Independent Business told us that merchants should be permitted to refuse certain credit cards.

WHAT THE COMMITTEE BELIEVES

The Committee believes that, although they can be mathematically identical, discounts for low-cost payment methods and surcharges for high-cost payment methods can lead to different outcomes. A surcharge allows a merchant to add a fee that can vary for each payment method. We also feel that the application of surcharges may lead customers to acquire and use payment methods that are relatively less costly for merchants, which could limit the extent to which the cost of payment methods is reflected in higher retail prices.

With respect to “honour-all-cards” rules, the Committee is encouraged by Visa’s statement that it would not require merchants that accept its credit cards as payment to accept its debit cards. We note, however, that this undertaking is voluntary, and could be rescinded at any time. Moreover, MasterCard has not, to our knowledge, commented on the issue of using “honour-all-cards” rules to link its credit cards with its debit cards. We strongly believe that network operators should not be permitted to impose “honour-all-cards” rules that link credit cards and debit cards: each network operator should compete on a level playing field based on the service and cost of the payment network that it provides. The federal government should give legislative effect to what, for some, is already a voluntary practice. Moreover, a network operator should not be permitted to require merchants that accept its credit cards to accept its premium cards, which entail relatively higher interchange rates. Given these considerations, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 2: The federal government take appropriate action to:

- **permit surcharging and/or discounting by merchants;**
- **require merchants to display, at the point of purchase, the amount of any applicable surcharge or discount;**
- **permit merchants to inform customers about relatively lower-cost payment methods; and**
- **prohibit any “honour-all-cards” rules, including those that require merchants to accept a network operator’s higher-cost premium cards and those that link credit card and debit card merchant acceptance.**

CHAPTER 5: DEBIT CARD COMPETITION

The payment system that enables debit card use by Canadians is operated by Interac, which was founded in 1984. Since 1996, Interac has operated under the terms of a Consent Order, now formally called a Consent Agreement, imposed by the Competition Tribunal. Among other things, the Consent Order:

- expanded the list of eligible Interac members with the effect that, over time, Interac's membership has grown from 27 members in 1996 to 62 currently;
- implemented a governance model where decisions on new services and interchange fees are made on the basis of a majority vote of the 14-member board while, for all other matters, no decision can require more than a two-thirds majority;
- gave Interac the right to set an interchange fee on debit card transactions;²⁰
- required Interac to price its payment services – that is, to set its switch fees – on a cost-recovery basis, which includes operating and development costs;²¹ and
- allowed merchants to apply a surcharge, i.e., merchants can charge consumers for costs in addition to the listed price for debit card transactions.

In 2007, Interac began discussions with the Competition Bureau in an attempt to change its Consent Order/Agreement and, as a consequence, its governance structure to a for-profit company as it faces an increasingly competitive and innovative payments market. Visa and MasterCard are already offering debit card payment system services in Canada or have indicated an intention to do so in the near future.

Table 2 presents Canada's debit card interchange fees as well as the fees in Australia, the United Kingdom and the United States.

²⁰ Interac has always set the debit card interchange fee at zero.

²¹ The switch fee is currently set at eight-tenths of one cent per transaction and is charged to both the debit card issuer and the payment processor, for a total fee per transaction of 1.6 cents.

Table 2: Debit Card Interchange Fees in Australia, Canada, the United Kingdom and the United States

Country	Interchange Fee
Australia ²²	The weighted-average interchange fee on Visa debit transactions is limited to about AU\$0.12 (\$0.103 CAD ²³) per transaction. Additionally, the interchange fee (paid by the card issuer to the payment processor) must be between AU\$0.04 (\$0.034 CAD) and AU\$0.05 (\$0.043 CAD) per transaction for EFTPOS debit transactions. (2008)
Canada ²⁴	Interac's point-of-sale interchange fee is set at zero. The interchange fee for ABM withdrawals through the Interac network is \$0.75 per withdrawal and is paid by the card issuer to the ABM operator. (2009)
United Kingdom ²⁵	The average debit interchange fee was 6.4 pence (\$0.144 CAD ²⁶) per transaction. (2000)
United States ²⁷	The average signature (Visa and MasterCard) debit interchange fee was US\$0.38 (\$0.494 CAD ²⁸) per transaction and the average PIN debit interchange fee was US\$0.19 (\$0.247 CAD) per transaction. (2004)

WHAT THE WITNESSES SAID

In its presentation to the Committee, Interac indicated that it is a proponent of competition in a free market, but only if it is “allowed to compete on a level playing field” by changing to a for-profit company. Interac described its current governance structure as “dysfunctional” and said that the structure “shackles” the organization’s ability to make the kind of investments and pricing decisions that are needed to compete effectively with well-financed and experienced competitors such as Visa and MasterCard.

²² Reserve Bank of Australia, *Reform of Australia's Payments System: Conclusions of the 2007/08 Review*, September 2008, pp. 3, 6, http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/RevCardPaySys/Pdf/conclusions_2007_2008_review.pdf.

²³ The exchange rate used to convert Australian dollars into Canadian dollars was 0.8575 from 2 January 2009. See: Bank of Canada, *Rates and Statistics: Exchange Rates*, 2009, <http://www.bankofcanada.ca/en/rates/exchform.html>.

²⁴ Interac Association, *About Us*, <http://www.interac.ca/about.php> (accessed 29 May 2009).

²⁵ Don Cruickshank, *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, March 2000, p. 256, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/BankReviewAnnexD3.pdf>.

²⁶ The exchange rate used to convert British pounds into Canadian dollars was 2.25, the average rate for 2000. See: Bank of Canada, *Rates and Statistics: Exchange Rates*, 2009, <http://www.bankofcanada.ca/en/rates/exchform.html>.

²⁷ Dove Consulting, *Debit in Canada: An Overview of the Canadian Debit System and Comparison with the U.S. Model*, February 2004, p. 1. This white paper was commissioned by PULSE EFT Association, a payment network in the United States.

²⁸ The exchange rate used to convert US dollars into Canadian dollars was 1.30, the average rate for 2004. See: Bank of Canada, *Rates and Statistics: Exchange Rates*, 2009, <http://www.bankofcanada.ca/en/rates/exchform.html>.

Interac said that if it is successful in its effort to become a for-profit entity, it will compete with Visa and MasterCard by taking advantage of its wide merchant acceptance and by promoting itself as a low-cost provider, with flat fee-based pricing. Interac indicated that this strategy would allow it to avoid the problems encountered by debit card payment systems in other countries that have tried, with little success, to compete with Visa and MasterCard by increasing interchange fees in an effort to attract card issuers and cardholders: “If merchants begin to view and accept Interac, Visa and MasterCard as being the same, then we lose the very foothold and the very cornerstone of our success. ... We want to provide a distinct choice from Visa and MasterCard. Our sustainability is based on our difference.”

A number of the Committee’s witnesses were concerned and sceptical about the benefits of competition among debit card payment systems, with or without a change to Interac’s Consent Order/Agreement. For example, the Stop Sticking It To Us Coalition told the Committee that the experience of other countries shows that competition among debit card payment systems produces “an auction for issuers’ business by increasing payment costs for all. ... We only need to look to the U.S. to see how the two card companies suppressed efficient debit card services similar to Interac. Fees have since skyrocketed and now include both flat fees and ad valorem rates.”

The Coalition also questioned the need for an interchange fee based on a percentage of the debit card transaction value: “Why should the debit fee bear any relation to the size of the transaction at the point of sale? If the money is transferred from a customer’s account to the issuer in real time, and is clearly not a loan or credit advance, how can Visa and MasterCard justify charging a percentage fee? The answer is simple: Currently they can and they are unregulated.”

With respect to payment cards with which competing payment networks can be accessed – a practice sometimes referred to as “co-badging”²⁹ – the Coalition expressed concern that Visa and MasterCard will provide “acquirers with incentives so that their debit product receives priority routing at the point of sale. This will be matched by aggressive distribution of these cards by issuers. We only need to look to the U.S. to see how the two card companies suppressed efficient debit card services similar to Interac.”

Finally, the Coalition said that it was concerned that Interac might “eventually desire interchange fees or a substantial increase in order to compete with Visa and MasterCard.” For that reason, it recommended that rules be put in place that would limit debit card pricing in a competitive environment to a flat fee structure rather than a percentage-based interchange fee, and that there be “transparency, oversight and correlation between the flat fee charged and the service provided.”

²⁹ See definition in Chapter 2 and testimony by Visa to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on 22 April 2009.

These views were echoed by the Canadian Federation of Independent Business, which described percentage-based interchange fees on debit card transactions as a “big cash grab.” The Federation also noted that, in discussions with US merchant groups, it was given some “stark” advice: “(D)o not let the credit card companies into the debit market ... (and) do not allow debit and credit features on the same card because it limits the extent of choice and competition.”

The Canadian Federation of Independent Business said that it “did not know that for-profit status is necessarily the way to go with Interac.” More generally, it said that if competition among debit payment systems were to take place, “it must be on a flat-fee basis or something like that. We ... believe competition is a better outcome, therefore let these players into the market, but there will be no charging a percentage of the transaction fee.”

Canadian Tire Corporation and the Canadian Federation of Independent Grocers made similar arguments. For example, Canadian Tire Corporation asked that the federal government “carefully monitor and control the entry of new competition into the debit card business to ensure there is real competition so that fees remain low and appropriately transaction-based.” The Canadian Federation of Independent Grocers, for its part, said that if competition is to take place, then Visa, MasterCard and a for-profit Interac should be obliged to set fees that “relate to the cost of processing plus only a reasonable rate of return with no allowance for percentage charges.”

In a submission that echoed the views of US merchants as articulated by the Canadian Federation of Independent Business, Loreen Paterson asked the Committee to “(p)lease stop Visa and MasterCard from entering this market.”

Other witnesses took a different view about competition among debit card payment systems and possible changes to Interac’s Consent Order/Agreement. In its submission to the Committee, American Express said that it supports “free, fair and enhanced competition so that payment options such as American Express, Interac and new entrants are available to compete with entrenched payment networks such as Visa and MasterCard.”

The Credit Union Central of Canada, which is a member of Interac, said that its members “need access to the broadest possible range of products, suppliers and delivery models for debit and credit card services. This kind of flexibility is consistent with an open market environment that provides competitive choice for credit unions and for their members. It also includes support for preserving a strong, domestically focused payments delivery channel as provided by Interac.” It noted that “(a)s the card services market is transformed by the introduction of chip and other new technology, it will become even more important to preserve the capability to develop and deliver card-based services focused on the needs of Canadians and the characteristics of the Canadian marketplace.”

For its part, the Canadian Bankers Association said that it does not have a policy position on debit card competition from Visa and MasterCard, but noted that “customers are best served by an open and competitive marketplace. The current debit card system serves Canadians well. It needs to grow and evolve to meet the needs of a more integrated global economy.”

Other witnesses stressed the potential benefits from more competition among debit card payment systems. In his submission, Vishal Malik said that Canada should welcome the entry of Visa and MasterCard into the Canadian debit card market because of what he described as a number of “shortcomings” with Interac-based debit cards. In his view, these shortcomings include his inability to use debit cards in Canada to rent vehicles, book hotel rooms, make purchases overseas and transact business online. Interac, however, told the Committee that its debit payment system *can* be used to make online purchases.

UseMyBank Services, Inc. expressed an opinion similar to Mr. Malik’s, arguing that “it is in our country’s best interest to have as many suppliers of online debit services in Canada as possible to ensure good services and fair prices.”

With new debit card products either already available in Canada or expected to be available soon, Visa and MasterCard supported more competition among debit card payment systems. Visa, for example, told the Committee that “we believe in consumer choice,” while MasterCard said that, by promoting competition, “Canada’s debit system will begin to deliver enhanced value to consumers and merchants through choice, price competition, innovation and international reach.”

Visa and MasterCard said that they are adapting their pricing and marketing strategies to the unique aspects of the Canadian financial market. These aspects include a financial system dominated by a few large institutions and a debit market dominated by the not-for-profit Interac. Given what they believe to be these institutional realities, both companies said that what happened in other countries is not directly relevant to what will happen in Canada.

As discussed earlier, Visa told the Committee that, if and when it enters the Canadian debit card market, it will not enforce an “honour-all-cards” rule for debit cards on merchants that accept its credit cards. MasterCard, for its part, indicated that it has not set an interchange fee in relation to its Maestro debit card and, moreover, that its switch fees are currently set at one-half of one cent (\$0.005) per transaction, or 37.5% less than the eight-tenths of one cent (\$0.008253) currently charged by Interac. In short, it argued that competitive forces have already yielded benefits.

Visa also informed the Committee that its entry into the Canadian debit card market will include an interchange fee, calculated as a flat fee and as a percentage of each

transaction.³⁰ In its view, an interchange fee of zero “is unsustainable in the long-term” due to the costs of funding innovation and providing services such as buying goods online, through mail order or by telephone. Visa acknowledged that its proposed interchange fee may cause its debit product to be more costly than competing debit cards but the company said that merchants can choose to not accept its debit cards if the cost is too high.³¹

MasterCard told the Committee that it supports proposed changes to Interac’s organizational structure “provided that Interac loses its monopoly status and becomes subject to market-driven competition from other debit providers.”

With respect to the issue of “co-badging,” Visa told the Committee that it is “promoting consumer choice. The banks are thinking about it and we are talking about a proposition that includes both Visa and Interac on the chip, and that would present consumers with a choice at the point of sale. Consumers would be able to select either Interac or Visa for their transaction.”

Finally, the testimony of the Desjardins Group indicated that the ideal policy solution might lie somewhere between the two extremes presented by the retailers and by Visa and MasterCard. It noted that “(t)oday, retailers are arguing for keeping the status quo and Desjardins fully understands the rationale for their stand, even more so given that the Canadian debit network is often cited as a model example for foreign markets and is the envy of foreign payment organizations. Proper functioning of these payment systems means that competition between the actors who make up the payment system should be open. There must be competition, everybody agrees on that, but there also has to be a high level of collaboration because the success of current systems is due in large part to collaborative work between the institutions to deal with the on-going chaos wrought by fruitless new initiatives that have the potential to increase costs for merchants and confuse consumers who always end up on the hook for all costs associated with the payment service.”

WHAT THE COMMITTEE BELIEVES

The Committee notes the widely shared view among our witnesses that, whatever its current limitations, Interac – as shaped by the Consent Order/Agreement in place since 1996 – has been tremendously successful in making debit cards a widely used and

³⁰ These rates will range from 0.15% of the transaction value + \$0.05 for grocery and gas purchases to 1.15% of the transaction value for transactions that take place without the physical presence of the debit card (e.g., online and telephone purchases). See Visa, *Visa Canada Interchange Reimbursement Fees*, p. 4, http://www.visa.ca/en/aboutcan/mediacentre/interchange/pdf/interchange_brochure.pdf.

³¹ Visa also noted that institutions that choose to issue its debit cards will have the option of issuing a Visa-only debit card or of “co-badging” the Visa product with Interac on the same debit card, allowing consumer choice at the point of sale.

accepted means of payment in Canada. We note, for example, that Canadians are the second highest per capita debit card users in the world after the Swedes.

At the same time, the Committee recognizes that the Canadian debit card market has recently changed. Debit card transactions using the Visa and MasterCard payment networks are either already happening or will be happening soon, and Interac clearly recognizes this competitive threat, as evidenced by its discussions with the Competition Bureau about changing its Consent Order/Agreement so that it can alter its governance structure from a not-for-profit association to a for-profit company. We are mindful of Interac's argument that its current not-for-profit and governance status hinders its ability to compete, given the new realities of the marketplace. While we cannot pre-judge the outcome of these discussions, as a general rule we believe that market participants should be able to compete on a level playing field.

That said, the Committee is concerned that competition among debit card payment systems could lead to higher costs for merchants and, eventually, higher retail prices for consumers. We know that interchange fees on debit cards issued under the Visa brand will be calculated on a combined flat fee and percentage basis that Visa admits may entail higher merchant costs than those associated with cards issued under the Interac and MasterCard brands. MasterCard points to the fact that its Maestro debit card is less expensive than Interac's debit card as proof that competition yields benefits. However, we are not convinced that this situation will endure, and we are concerned that competition between Interac and two well-financed and market-savvy competitors such as Visa and MasterCard will marginalize Interac, and either drive it out of business regardless of its governance structure or lead to a merger or acquisition that would have the effect of limiting competition in the debit card market to Visa and MasterCard. At that point, debit card merchant fees would likely do what they have done elsewhere under these circumstances: they would rise.

The Committee also believes that there is little rationale for percentage-based interchange, merchant discount and switch fees on debit cards, since this payment method involves a relatively simple and nearly instantaneous transfer of funds from the account of the purchaser to the account of the seller. There is no obvious credit risk and no interest-free period to fund in these transfers as there is for credit card transactions. Moreover, the experience of Interac has shown that a flat fee pricing structure, even under a not-for-profit model and with an interchange fee of zero, can be successful both in its issuance and acceptance even in the face of fraud risks and costs, which we believe are rising. In this regard, we are mindful of the Canadian Bankers Association's testimony to us, which indicated that – in 2008 – Canadian credit card and debit card customers were reimbursed more than \$500 million as a result of losses associated with criminal activities. We feel that switch and interchange fees set on a flat fee basis can be sufficient to fund innovation costs. Interac advised us that it has been unable to fund these costs to date largely due to a governance structure that impedes board of director decisions to raise fees. Interac's Consent Order/Agreement clearly allows Interac to set

switch fees to cover the cost of development. It is also empowered to set interchange fees but has refrained from doing so.

Additionally, for the purpose of ensuring a level playing field during the early stages of Canada's newly competitive debit card market, the Committee believes that the federal government should set interchange fees on debit card transactions at zero, which is the fee currently set by Interac and in relation to MasterCard's Maestro debit card. Further, the Minister of Finance should also deem Interac, Visa and MasterCard as designated payment systems under the *Canadian Payments Act* if he or she believes that this action is necessary to promote the efficiency and competitiveness of payment systems in Canada, i.e., a level playing field.³²

Finally, the Committee recognizes that "co-badging" is already taking place. We are concerned that, through a practice known as "priority routing," the choice among the merchant-accepted payment options on a particular card would not be made by the merchant or by the cardholder. We believe that cardholders should be free to choose their desired payment method and payment system.

To summarize, the Committee believes that, because of the nature of competition among payment systems, there is a risk that debit card payment competition would lead to rising debit card costs for payment processors and merchants and, eventually, to higher retail prices for consumers. We also feel that debit card transactions are inherently less risky and costly than credit card transactions; consequently, they do not warrant a percentage-based fee structure, whether at the level of interchange fees or switch fees. Finally, we recognize the need for these fees to finance reasonable innovation costs as well as a reasonable return on investment. Given these considerations, we think that switch and interchange fees in the debit card market should be set on a flat fee per transaction basis, and that cardholders should be free to choose, at the point of sale, their desired payment method and payment system. Therefore, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 3: The federal government take appropriate action to:

- **require the calculation of switch and interchange fees on the basis of a flat fee for debit card transactions;**
- **set the interchange fee at zero for a period of three years for all debit card transactions; and**
- **prohibit priority routing in order that cardholders are able to select, at the point of sale, their preferred payment method when using a co-badged card.**

³² See Subsection 37(2) of the *Canadian Payments Act*.

CHAPTER 6: FINANCIAL INFORMATION DISCLOSURE

Over the course of our study, the Committee identified two main consumer-related themes with respect to credit cards: credit card interest rates, terms and conditions, which are discussed in Chapter 7, and financial information disclosure, which is discussed in this chapter. With rare exceptions, our witnesses did not discuss debit cards from a consumer perspective. Before reviewing the Committee's evidence and our recommendations, factual information from the consumer's perspective provides a useful context.

Canada's chartered banks began issuing credit cards in 1968. Since then, credit card issuance and use have increased sharply. In 1977, there were 8.2 million Visa and MasterCard credit cards in circulation in Canada.³³ By 2007, there were about 64.5 million credit cards – Visa, MasterCard, American Express and others – in circulation in Canada.³⁴ In 2007, Canadians used their credit cards for an average of 67.3 transactions per person at an average value per transaction of US\$100.70, compared with 41.4 transactions at an average value of US\$65.10 in 2000.³⁵ In total, Canadians made credit card purchases totaling about \$240.5 billion in 2007.³⁶

Survey evidence discussed by the Committee's witnesses indicates that between 60% and 70% of credit cardholders routinely pay their credit card balances in full every month. The Financial Consumer Agency of Canada, for example, told us that its survey evidence shows that 60% of credit cardholders pays the monthly balance in full while the Canadian Bankers Association, citing a study by the Boston Consulting Group, said that 70% of credit cardholders routinely pays the monthly balance in full. Those who do not pay their balance in full when due, or who use their credit cards for cash advances, incur interest costs as set out in the terms of their credit card contract.

According to recent reports, the current recession is causing an increasing number of credit card delinquencies, defined as situations where cardholders are 90 days or more behind in their credit card payments. From 31 January 2004 to 31 October 2008, the "delinquency rate" – defined as the value of delinquent credit card loans divided by the total outstanding credit card balance for a given period in time – was 0.84% on Visa and MasterCard credit cards. By 31 January 2009, however, the delinquency rate had climbed 36% to 1.14%.³⁷

³³ Canadian Bankers Association, *Credit Card Statistics – VISA and MasterCard*, http://www.cba.ca/contents/files/statistics/stat_20081031_cc_db038_en.pdf.

³⁴ Bank for International Settlements, *Statistics on payment and settlement systems in selected countries* (Red Book), various years, http://www.bis.org/list/cpss/tid_57/index.htm.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Canadian Bankers Association, *Credit Card Delinquency and Loss Statistics – Visa and MasterCard*, http://www.cba.ca/contents/files/statistics/stat_creditcarddelinquency_en.pdf.

A January 2009 Deloitte Touche Tohmatsu survey of financial services executives found that increasing delinquencies were resulting in losses and that a 100-basis-point increase in the annualized loss rate – defined as net write-offs divided by total outstanding balances – would represent “annualized losses of over \$800 million to the (credit card) industry as a whole.”³⁸ This loss, in turn, would have represented about 0.33% of the total value of credit card transactions in 2007. While Canadian card issuers have “traditionally seen loss rates of less than 4% – a figure much lower than that of their American counterparts (6% and growing),” the fact that the debt-to-disposable income ratio of Canadian consumers recently exceeded that of the US³⁹ likely means that “Canadian issuers face new risks,” especially because, “since 2004, Canadian banks have seen their credit card balances increase by almost 40%.”⁴⁰ A more recent study by CIBC World Markets showed that the loss rate in Canada, as of December 2008, had reached an annualized rate of 4.53%.⁴¹

On 21 May 2009, the federal government announced several proposed regulatory changes aimed at improving credit card information and disclosure; public comments on the proposed changes are currently being examined by the Department of Finance. Appendix B describes these proposed changes as well as recently enacted changes to credit disclosure rules in the US.

WHAT THE WITNESSES SAID

A number of the Committee’s witnesses expressed concern that Canadians may not fully understand the costs and implications of acquiring and using credit cards. This situation may be due in part to “supply-side” information problems, such as the complexity of the language used to explain credit card terms and contractual features, and in part to “demand-side” problems, such as the consumer’s inability to understand financial language or to pay adequate attention to contractual terms.

The federal government’s 21 May 2009 announcement about proposed changes to the *Bank Act* regulations is consistent with the testimony presented to the Committee by the Department of Finance, which indicated that the government was “increasingly concerned about the complexity of offerings.” To address this concern, the Department said that the government would “make improvements in areas such as the provision of clear and simple information on credit card application forms and contracts and clear and timely advance notice of changes in rates and fees.”

³⁸ Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, *Uncharted waters for credit card issuers*, http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/ca_en_consulting_Unchartedwaters_Jan09v2.pdf. The study was based on interviews with senior management at card-issuing institutions.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Benjamin Tal, “Household Credit Analysis,” *CIBC World Markets*, 4 March 2009, http://research.cibewm.com/economic_public/download/hca-090304.pdf.

In speaking of disclosure, the Financial Consumer Agency of Canada told the Committee that there is already a requirement in the *Bank Act* regulations “for clear and straightforward language” and that it is “pushing that a little bit harder with the institutions now.” The Agency also noted that it is working closely with MasterCard to develop a “model application form” which could be used by card issuers.

In its submission to the Committee, MBNA Canada Bank (hereafter, MBNA) indicated that “we share the government’s focus on ensuring Canadians have access to credit on terms that are fair and transparent. We support the government’s proposal to strengthen disclosures on credit cards so that consumers are better equipped to make informed decisions.”

In his submission, Del Umholtz noted his support for simplified standard contracts written in plain language “because what is being put in front of consumers is clearly over the heads of the majority of them and hidden away in fine print on these often lengthy terms and conditions are many ‘got ya’ clauses that simply allow the card issuer to jack the rates up and keep the consumer on the hook for extended periods of time.”

Similarly, Option consommateurs recommended improvements to the language used in credit card application forms and contracts, but added that the federal government must “regulate and monitor” information disclosure with respect to the “calculation and impact of minimum payments, over-limit fees and other late-payment penalties, changes in interest rates, appropriation of payments, retroactive interest, cash advances, unilateral changes to contract terms, as well as advertising and in-store credit solicitation.” Option consommateurs also said that there “must be controls” on lender behaviour in the sense that lenders, when issuing credit cards, should have an obligation to counsel cardholders on the best use of credit products and on how to evaluate properly their ability to repay debt.

The Canadian Federation of Independent Business also expressed concern about what it said was a tendency for card issuers to supply credit “willy nilly,” behaviour which the Federation said has negative consequences in that “(w)e all pay through the system with higher interest rates than we probably otherwise would have to pay.” Moreover, it said that “(b)anks should not be permitted to send out cards with new fees and features that have not been requested by the consumer. ... The consumer does not even know what this new card is. They do not realize it has a higher fee for the merchant and they do not necessarily want the benefits.”

The Canadian Community Reinvestment Coalition told the Committee that consumer interests would be best served by empowering consumer advocacy groups, such as it, so that they could lobby on behalf of consumers. It recommended that the federal government require card issuers to “enclose a one-page pamphlet once or twice

each year in their mailings to customers that describe and invite customers to join the group for a nominal annual membership fee”

While improved disclosure requirements should help consumers to make more informed choices, a number of witnesses also discussed the issue of financial literacy, a theme addressed by the federal government in Budget 2009. At that time, the government proposed the creation of a national task force to “make recommendations to the Minister of Finance on a cohesive national strategy on financial literacy.”

The Credit Union Central of Canada, for example, suggested that the federal government’s proposed financial literacy task force should survey the full extent of existing financial literacy programs in “all communities of all provinces” and identify “what tools work best and what programs work best. In that way, all people could have access to those, rather than access being limited to a small group here or a small group there.”

Edgar Dunn & Company mentioned its belief in financial literacy for both consumers and for merchants, arguing that both groups need to understand better the costs and benefits of credit card and debit card use and acceptance.

For his part, Professor Roger Ware said that, given his role as an educator, “(y)ou will not hear me arguing against literacy. The question is how and where. ... A friend in Kingston told me recently that he studied economics in high school and the only thing he learned was how to balance his cheque book. It struck me that while we teach economics currently in high school, balancing a cheque book is one thing we do not teach people.” He also noted that he was in favour of action directed at the “other side” of the issue, namely better disclosure on the part of card issuers: “I think more disclosure, transparency and financial education are good ideas.”

In its submission to the Committee, the Canadian Foundation for Economic Education also said that more work needs to be done in order to improve financial literacy or what it referred to as the “demand side” of the issue.

Few of the Committee’s witnesses argued that financial literacy, on its own, would improve the way in which consumers use their credit cards. Professor Jacob Ziegel, for example, expressed scepticism about the benefits of efforts to improve financial literacy, while Option consommateurs noted that financial literacy is a subset of a much larger problem, namely alphanumeric illiteracy. Citing Statistics Canada data, Option consommateurs pointed out that 42% of Canadians between the ages of 16 and 65 are at level 2 literacy, which means that they are considered to be unable to participate fully in the knowledge economy.⁴²

⁴² See: Statistics Canada, “International Survey of Reading Skills,” *The Daily*, 9 January 2008, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080109/dq080109a-eng.htm>.

In his presentation, Professor Saul Schwartz said: “It is pretty clear from the evaluation literature involving these (financial literacy) programs that if they have any impact on financial literacy, that impact is quite small.” He added that, in his opinion, the policy push by providers of financial services in favour of more financial literacy strategies are often designed to avoid direct regulation. He recommended the creation of a regulatory body that would be charged with ensuring “consumer safety” through clear and simple language and with regulating the “terms and conditions under which credit and debit cards are used.”

The Canadian Foundation for Economic Education, for its part, disputed the idea that the “incentive structure” or “supply side” of the financial literacy issue is what drives many to make bad financial decisions: “(W)e believe Canadians aim to act rationally. It is not their desire to dig themselves into financial holes, suffer the financial anxieties of over-indebtedness, have relationships suffer from financial stress, and see their hopes for the future diminished.” To address these supply-side concerns, the Foundation recommended the establishment of “an Office of Financial Communications that will help ensure plain, clear language in material and resources provided by the government – and by industry and industry associations.”

WHAT THE COMMITTEE BELIEVES

The Committee believes that financial literacy is like two sides of a coin. On the one side, consumers bear some responsibility for understanding the financial products that they use. On the other side, financial services providers also bear a responsibility to communicate in a clear, concise and useful manner – to think otherwise would be, in our view, tantamount to blaming the victim, who generally tries to act rationally.

From this perspective, while the Committee generally supports the federal government’s proposed regulatory changes that were announced on 21 May 2009 and recognizes that public comments on them are currently being examined by the Department of Finance, we also feel that – at least as announced – they do not go far enough.⁴³ In particular, we believe that card issuers should be required to disclose both the number of months it would take to pay off the balance owing and the cost that would

⁴³ The federal government plays a role on both the “supply” side and the “demand” side of the financial literacy issue. Through the Financial Consumer Agency of Canada, it tries both to improve the consumer’s ability to understand financial material and to enforce the credit card disclosure requirements outlined in the regulations to the *Bank Act*. In particular, subsection 6(4) of the *Cost of Borrowing (Banks) Regulations* already requires credit card companies to communicate in “plain language that is clear and concise” and which is “presented in a manner that is logical and likely to bring to the borrower’s attention the information required by these Regulations to be disclosed.” Among other things, the existing regulations require card issuers to disclose interest rate calculations, grace periods, borrower liability in the event of a stolen card, itemized statements, and the amount due and due-by date. Card issuers are also required to provide a 30-day notice period prior to making selected changes to the credit card agreement; exceptions include a change to the credit limit, an extension of the grace period, a decline in default and non-interest charges, and changes in the variable interest rates due to changes in an underlying public index.

result if no additional advances and/or purchases were made and if the consumer were to make only the minimum monthly payment.⁴⁴ Further, we feel that card issuers should be required to indicate the monthly payment required to pay off the outstanding balance within 36 months if no further purchases and/or advances were made. These two measures would align Canada's credit card disclosure rules with those recently introduced in the United States.

In the Committee's view, financial disclosure and informed decision making by cardholders would be strengthened further if cardholders were, with each monthly statement, given a year-to-date summary of all interest costs and other fees that have been paid and/or accrued. Moreover, in order to help consumers recognize that credit cards with relatively lower interest rates may be available, we believe that card issuers should also be required to disclose regularly, and at the time of renewal, the range of their credit card products, including all associated fees and interest rates. Finally, we feel that card issuers should be required to inform cardholders periodically about the Financial Consumer Agency of Canada's online credit-card selection tool,⁴⁵ which is intended to help consumers choose the credit card that is best suited to their needs.

The Committee also notes that we have, in the past, addressed matters related to financial literacy. In our June 2006 report, entitled *Consumer Protection In The Financial Services Sector: The Unfinished Agenda*, we recommended that the federal government develop a model financial literacy curriculum, increase funding to relevant federal departments and agencies, study ways of improving access to reasonably priced credit, direct the Department of Finance to meet with financial institutions to ensure clear, simple and concise financial services contracts, and direct the Financial Consumer Agency of Canada to undertake an ongoing public education campaign. In that report, we commented, for example, on the efforts of the Canadian Foundation for Economic Education. We continue to support the efforts of this and similar organizations that are focused on improving the economic and financial literacy of Canadians.

The Committee is pleased that the federal government is acting in the spirit of at least some of our June 2006 recommendations. As discussed earlier, Budget 2009 proposed the creation of a task force that would make recommendations to the federal government with respect to developing a "cohesive" financial literacy strategy.

The Committee is concerned, however, that the proposed task force may overlook an important consideration: what to do with and about the Financial Consumer Agency of Canada. While we know that the Agency is "pushing a little harder" to enforce better disclosure on credit card issuers, we believe that this undertaking is insufficient. Given the number of witnesses who complained about the complexity of credit card contracts,

⁴⁴ Under the federal government's 21 May 2009 proposal, card issuers would only be required to disclose the number of months it would take to pay the balance owing, and not the cost.

⁴⁵ The website address is: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/cng/consumers/ITools/CreditCards/default.asp>.

we would have liked a firmer commitment on the part of the Agency to exercise its existing regulatory power over credit card disclosure.

In light of this concern, the Committee believes that the federal government should direct the Financial Consumer Agency of Canada, and provide it with the resources necessary, to take a more vigorous approach to enforcing existing and future disclosure requirements. Moreover, the Agency should also be required to monitor and report on card issuer practices, including a study of how credit card companies assess creditworthiness. For these reasons, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 4: The federal government require card issuers to disclose, in a clear, simple and conspicuous fashion, the following information on each monthly statement:

- the number of months it would take to pay off the balance owing and the cost that would ensue if no further advances and/or purchases were made and if the consumer were to make only the minimum monthly payment;
- the monthly payment required to pay off the outstanding balance within 36 months if no further purchases and/or advances were made; and
- the year-to-date total of all interest costs and other fees that have been paid and/or accrued from use of the credit card.

Moreover, the government should require card issuers to provide cardholders with information about the range of their credit card products, including all associated fees and interest rates, and with information that would direct the cardholder to the Financial Consumer Agency of Canada's online credit-card selection tool.

Finally, the government should direct the Financial Consumer Agency of Canada, and provide it with the resources necessary, to take a more vigorous approach to enforcing existing and future disclosure requirements. The Agency should also be required to monitor and report on card issuer practices, including compliance with any applicable codes of conduct as well as new and existing federal regulations in respect of disclosure requirements.

CHAPTER 7:

CREDIT CARD INTEREST RATES, TERMS AND CONDITIONS

Credit card contracts specify a number of terms and conditions, including interest costs on unpaid balances and cash advances, annual fees (where applicable), fees for spending in excess of credit limits, minimum payment requirements, currency conversion methods and the circumstances under which a cardholder who has carried an unpaid balance can re-qualify for an interest-free grace period.⁴⁶ In recent months, some credit card companies have altered several of these terms and conditions. The Financial Consumer Agency of Canada, for example, told the Committee that it has observed some fee increases and the elimination of some low-interest credit cards. Table 3 depicts various credit card interest rates, the prime lending rate offered by financial institutions and the Bank of Canada target for the overnight rate from 2003 to 2008.

⁴⁶ Credit card contracts can also specify a number of benefits, including interest-free grace periods, chargeback provisions for returned items or goods and services not delivered, extended purchase warranties, insurance such as travel, health, accident and illness, and the calculation of credit card rewards. In special promotional offers, credit card companies may also offer low introductory interest rates and other benefits such as additional reward points for travel, cash back or purchases.

Table 3: Annual Interest Rates, by Credit Card Type, 2003 - 2008 (%)

	Standard credit cards		Gold credit cards		Platinum credit cards	
Year	Low rate	Standard rate	Low rate	Standard rate	Low rate	Standard rate
2003	8.90 - 13.90	15.48 - 25.99	8.90 - 13.90	17.75 - 23.99	9.99 - 12.90	16.90 - 23.99
2004	9.75 - 14.50	17.75 - 25.99	8.40 - 14.50	8.40 - 23.99	5.99 - 14.50	7.99 - 23.99
2005	9.99 - 14.50	17.90 - 25.99	8.40 - 14.50	8.40 - 23.99	5.99 - 14.50	5.99 - 23.99
2006	9.99 - 14.50	17.99 - 25.99	9.40 - 14.50	9.40 - 25.99	9.40 - 14.50	9.40 - 25.99
2007	9.99 - 14.50	16.99 - 25.99	9.40 - 14.50	9.40 - 25.99	9.40 - 14.50	9.40 - 25.99
2008	9.99 - 14.99	18.40 - 25.99	9.90 - 14.90	9.90 - 21.49 ⁴⁷	5.80 - 14.50	9.90 - 25.99

	Student credit cards		Retail credit cards ⁴⁸	Financial Institutions	Bank of Canada
Year	Low rate	Standard rate	Standard rate	Prime rate ⁴⁹	Target for the overnight rate ⁵⁰
2003	8.90 - 12.90	15.48 - 18.90	24 - 28.80	4.69	2.94
2004	10.40 - 12.90	17.75 - 18.75	24 - 28.80	4.00	2.25
2005	10.40 - 10.90	18.40 - 19.50	28.8	4.42	2.65
2006	10.40 - 11.40	18.40 - 19.75	28.8	5.81	4.01
2007	10.40 - 11.40	18.40 - 19.75	28.8	6.10	4.35
2008	11.40 - 11.90	18.40 - 19.75	28.8	4.73	3.04

Source: Financial Consumer Agency of Canada's yearly publications on credit card statistics and Bank of Canada statistics.

As a result of concerns about the way in which some of these and other credit card terms and conditions have been applied, and as indicated earlier, on 21 May 2009 the federal government announced proposed changes to the *Bank Act* regulations aimed at

⁴⁷ The 2008 figures do not include American Express. The inclusion of American Express would result in higher figures.

⁴⁸ Retail credit cards are credit cards that typically can be used only to purchase goods and services sold by the retailer. Sears Canada, for example, offers its clients a "Sears Club" credit card that can only be used to purchase goods in-store, through its catalogue or on its website.

⁴⁹ Annual rates were obtained by calculating a yearly average of monthly prime rate data as provided on the Bank of Canada website. Since 1996, the average prime rate has typically been 175 basis points higher than the target for the overnight rate. Since December 2008, the average prime rate has been 200 basis points higher than the target for the overnight rate. The prime rate is currently 2.25%.

⁵⁰ Annual rates were obtained by calculating a yearly average of daily overnight target rates. The target for the overnight rate is set by the Bank of Canada and is the annualized rate at which financial institutions lend and borrow overnight funds from each other. The target for the overnight rate is currently 0.25%.

“limiting business practices that are not beneficial to consumers.”⁵¹ In particular, it proposed changes with respect to:⁵²

- **grace periods:** cardholders would have a minimum 21-day, interest-free grace period on all new credit card purchases when they pay the outstanding balance in full;⁵³
- **payment allocation:** card issuers would be required to allocate all payments in excess of the required minimum (a) to higher-interest-rate balances; or (b) by distributing the payments in excess of the minimum based on the relative proportion of each high- and low-interest-rate balance;
- **credit limit increases:** card issuers would have to obtain explicit consent from cardholders before increasing credit card limits;
- **debt collection:** debt collectors would no longer be able to call cardholders on statutory holidays, before 7:00 a.m. or after 9:00 p.m. Monday through Saturday and/or before 1:00 p.m. or after 5:00 p.m. on Sundays; and
- **over-the-limit fees:** card issuers would no longer be able to charge over-the-limit fees that result from merchant holds.⁵⁴

⁵¹ Department of Finance, “Minister of Finance Releases New Credit Card Regulations to Improve Protection for Consumers,” 21 May 2009, *Press Release* 2009-048 and *Background*, <http://www.fin.gc.ca/n08/09-048-eng.asp>. Stakeholders had until 13 June 2009 to submit comments. The comments are currently being examined by the Department of Finance.

⁵² The federal government, through the *Bank Act*, has some scope to regulate credit card terms, conditions and information disclosure requirements for cards issued by banks listed in Schedule I, II or III of the Act or by institutions affiliated with a listed bank. For credit unions that issue their own credit cards, such as Desjardins Group, regulatory responsibility for credit card terms, conditions and information disclosure requirements rests with the province in which the credit union operates. As well, the federal government plays a regulatory role on matters related to credit cards (and other lending instruments) through the *Criminal Code*, since section 347 outlaws annual interest rates in excess of 60%.

⁵³ According to the Department of Finance, “some card issuers offer 15 to 24 days grace period on new purchases when a customer pays the outstanding balance in full. However, other issuers accrue interest in that period, i.e. there is no grace period, if there is an outstanding balance carried forward from the previous period. This proposal would provide that a grace period applies to all new purchases when consumers pay in full in the current month, regardless of an outstanding balance the month before. As an example, Tom pays his monthly balance in full as a rule. In April, he paid part of his balance during the course of the billing period, but he missed the deadline to pay the remaining balance, and carried a balance of \$300 into May. On May 5, Tom made a new purchase of \$50. He paid his outstanding balance of \$350 in full by the due date shown on his statement (June 19). Here’s how the existing two different grace-period methods would affect him. If Tom’s credit card issuer uses Method 1, he will have to pay interest only on the \$300 carried over from April. He will get an interest-free period on his new purchase of \$50, because he paid his balance in full by the due date of June 19. If Tom’s credit card issuer uses Method 2, he will have to pay interest on the \$300 carried over from April *and* on the new purchase of \$50, because he carried a balance over from April. The regulations will ensure that all credit card issuers use Method 1 for the application of grace periods. Moreover, that grace period must be at least 21 days.” Department of Finance, *Background*, 21 mai 2009, http://www.fin.gc.ca/n08/data/09-048_1-eng.asp.

⁵⁴ The Department of Finance described these fees as follows: “Certain merchants, such as gas stations or hotels, place holds on a credit card (for example, typically \$100 at a gas station) and it may take time for the transaction to be fully processed and the hold released. The hold reduces the credit available to the consumer, who then could inadvertently go over their credit limit and incur fees. This measure would prohibit financial institutions from imposing a fee when the credit

Stakeholders had until 13 June 2009 to comment on the proposed changes,⁵⁵ at which point the Department of Finance began its review of the comments prior to making any needed changes and submitting the draft regulations to the Minister of Finance for approval. The Department of Finance has indicated that the Minister intends to approve the draft regulations as quickly as possible, but no firm timeline has been provided.⁵⁶

On 22 May 2009, US President Barack Obama signed legislation⁵⁷ to implement similar, but more expansive, measures to regulate a number of credit card practices.⁵⁸ In addition to nearly identical rules on grace periods, credit limit increases, over-the-limit fees and payment allocation methods, the legislation addresses the following practices:

- **interest rate charges:** cardholders are protected from unexpected interest charges, including increases in the rate during the first year after account opening and increases in the rate charged on pre-existing credit card balances;
- **notice periods:** card issuers are required, “in a clear and conspicuous manner,” to give cardholders a notice period of at least 45 days of any significant changes to the terms of their credit card agreement (such as fees and finance charges);⁵⁹
- **promotional rates:** card issuers offering promotional interest rates are required to offer these rates for a minimum period of six months;
- **credit card issuance:** card issuers are no longer able to issue a new credit card to, or to increase credit limits for, existing cardholders unless the card issuer considers the ability of the cardholder to make required payments under the terms of his or her credit card agreement;
- **credit card agreements:** card issuers are required to post, on their website, copies of all of their cardholder agreements;
- **higher education rules:** card issuers are no longer able to offer “tangible items,” such as t-shirts, to induce students to apply for a credit card while promoting the credit card on or near the campus of a higher education institution; and

limit is exceeded solely because a hold was placed on available credit. For example, Alexis has a credit limit of \$500 with a balance outstanding of \$400. She uses her credit card at a gas station, and the gas station puts a hold of \$100 on her account. While she only spends \$20, the hold remains for 3 days, during which time she spends another \$50. Because of the hold, she is charged a fee for going over her limit, despite the fact that her outstanding balance is \$470. The proposed measure would restrict the charging of an over-the-limit fee, because in the absence of the hold, Alexis would have a balance of \$470.” Ibid.

⁵⁵ The proposed changes were published in the *Canada Gazette* on 23 May 2009.

⁵⁶ Library of Parliament communication with the Department of Finance on 11 June 2009.

⁵⁷ The legislation in question is H.R. 627, also known as the “Credit CARD Act of 2009.” For a copy of H.R. 627 and a review of the process by which it became law, see:

<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-627>.

⁵⁸ Some of the measures in H.R. 627 are identical to those announced in December 2008 and intended for implementation in 2010 by the Office of Thrift Supervision, the Federal Reserve Board and the National Credit Union Administration.

⁵⁹ In Canada, the notice period is 30 days.

- **high-fee subprime cards:** card issuers are not able to charge fees for the issuance or availability of credit cards that represent 25% or more of the available credit during the first year after account opening.

WHAT THE WITNESSES SAID

Witnesses raised a number of concerns related to credit card interest rates, terms and conditions.

In a submission to the Committee, Ron Heaps expressed concern about card issuers that use so-called “teaser rates” to encourage use of their credit card products. He indicated that, in March 2008, he took advantage of a 2.99% introductory interest rate to borrow \$6,000 on his credit card. He invested the money with his stock broker and intended to repay the full amount at the end of the six-month low-interest rate period. In the interim, he expected to accrue and pay monthly interest costs (at 2.99%) on his \$6,000 debt while paying down the full amount of his normal monthly credit card purchases. Mr. Heaps indicated that it was only later that he realized that all of his monthly payments were being applied to his low-interest balance instead of his routine purchases, which involved a much higher interest cost. He acknowledged that, when he re-examined the promotional offer, the “very fine print” did explain the company’s methodology. Mr. Heaps argued, however, that while these practices are “probably legal,” they are “certainly deceptive and should, I submit, not be allowed.”

In their submission, Don Middleton and Clayton Wilson urged the Committee to “recommend legislation that limits the interest charge to the amount of the unpaid balance.” Keith Dagleish, for his part, said that he suspected that the credit card companies applied “significantly inflated” exchange rates without reference to “any regulation or ... reality” on credit card transactions made outside of Canada.

Desjardins Group told the Committee that its credit card interest rates vary between 9.9% and 19.5%, and that “when credit card users have a balance of more than \$1,000, we recommend to them a lower interest rate to better manage their personal finances. We have strategies, and we really try to give cardholders reduced interest rates, particularly those who carry a higher balance.”

In speaking from the card issuer perspective, the Canadian Bankers Association said that people with a higher-interest-rate credit card could choose a card with a lower rate, recognizing, however, that card issuing decisions are made on a case-by-case basis.

Etienne Sepulchre’s submission to the Committee indicated that he did not believe the claim by card issuers that “Canadians had the choice to opt for lower interest cards.” To support his argument, Mr. Sepulchre explained that he recently paid off and closed his credit card account, and was subsequently informed that, if he reapplied for the

same credit card, the annual interest rate would be 19.5% instead of the 14.5% rate he previously paid as a “preferred customer.”

The Consumers’ Association of Canada suggested that it “has taken the position that, while interest rates are extremely high, there are many payment options open to consumers that do not oblige them to pay those fees.” However, the Association said: “Buying on credit and carrying balances have become a way of life for most Canadians.” It also indicated that “even those consumers who take the time to work their way through the wealth of information provided by the Financial Consumer Agency of Canada probably wind up more confused than when they started.” The Association proposed regulations which would standardize and simplify fee and interest calculations as well as make it easier for consumers to compare credit cards and therefore encourage competition. In its view, increased competition, in turn, could put downward pressure on credit card interest rates. The Association also supported a “return to traditional grace periods” and “elimination of calculations which preclude achieving a zero balance.”

Professor Roger Ware also remarked on the complexity of available credit card options and interest rates. He said: “It is understandable that people become concerned about credit card markets because they can be difficult to understand, given some of the peculiarities. For example, people wonder why interest rates on credit card balances are about three times greater than the market interest rate.”

Professor Ziegel told the Committee that while the history of attempts to regulate interest costs has “not been a happy one,” neither has reliance on market forces. He recommended further study of whether the benefits of “imposing rate ceilings for credit cards will outweigh the potential costs.” He also supported Professor Schwartz’s recommendation, noted earlier, for a regulatory body with more powers than those currently allocated to the Financial Consumer Agency of Canada.

The Canadian Community Reinvestment Coalition recommended that the federal government empower the Financial Consumer Agency of Canada or the Auditor General of Canada to conduct an audit of costs, revenues and profit margins of card issuers. It said that the resulting report would, if made public, “cause the fees and rates to come down the next day because there is ample evidence that there is rampant gouging in these areas.”

HSBC Bank Canada told the Committee that the “the current statutory and regulatory regime is quite effective, requiring the disclosure of interest rates, interest charges and non-interest charges on monthly statements.”

In response to criticism that credit card interest rates have not fallen despite steep declines in the Bank of Canada’s target for the overnight interest rate, MBNA told the Committee that, in an economic downturn, “the cost of making unsecured loans rises substantially” because of increasing credit losses: “Since movements in the Bank of

Canada rate and credit losses tend to move in opposite directions, they act as a natural hedge against one another and this helps explain why credit card interest rates do not move up and down in lock step with the Bank of Canada rate.”

For its part, American Express noted that regulations imposed on credit card interest rates or other terms and conditions will “decrease competition and choice for consumers. Regulating rates and fees can have a dramatic impact on the economic viability of card issuers and the competitive landscape.”

Finally, in a submission received after 21 May 2009, the Canadian Bankers Association noted that “while the full implications of (the federal government’s) proposed regulations are still unclear,” their implementation will “require significant changes to products, systems and processes” and “will be costly.” It also said: “These regulations may also limit the banks’ ability to provide some of the services customers have come to expect, limit the number of credit card options and may reduce credit availability to some customers.” The Association also cautioned against adopting the recently enacted US credit card rules, arguing that “the Canadian market is very different from that of the US.”

WHAT THE COMMITTEE BELIEVES

The Committee believes in the need for more financial literacy and better information disclosure practices. That being said, given the increasingly complex array of financial products available to consumers, it is perhaps too much to expect consumers to grasp fully the countless permutations that can apply to credit card interest rates, terms and conditions, or to understand the rationale for credit card interest rates.

As a matter of course, confidential proprietary information is not provided to Parliamentary committees. While we examined the spreads between the prime rate and the credit card interest rates in Table 3, we are not in a position to comment on the spreads or any reasons for them.

The Committee supports the assertion of Professor Schwartz that we should not more expect the average consumer to understand all of the nuances of complicated credit card contracts than we should expect that same consumer to understand and be responsible for the electrical safety of his or her toaster. In the latter case, we have standards and regulatory bodies which ensure that toasters do not spontaneously catch fire. These organizations bear the liability, not the consumer. We believe that this analogy is useful and that the same principle should be true of some credit card terms and conditions, especially given what we know about the potential for over-leveraged consumers to undermine the financial stability of an economy.

For that reason, the Committee generally supports the federal government’s proposal to regulate certain credit card terms and conditions, including the imposition of minimum interest-free grace periods and some of the other measures announced on 21

May 2009. However, we also believe that these measures do not, in all cases, go far enough and should be expanded to include some of the measures enacted on 22 May 2009 in the United States and discussed above. We note that while some of the US measures address credit card practices that are either not practised or not widespread in Canada, we believe that they should be regulated on a pre-emptive basis. Additionally, we believe that consumers should pay interest costs only on the net balance owing at the end of every month.⁶⁰ From this perspective, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 5: The federal government act expeditiously on selected 21 May 2009 proposals to regulate certain credit card terms and conditions under which card issuers would be required to:

- **provide a minimum 21-day, interest-free grace period on all new credit card purchases to cardholders when they pay the outstanding balance in full;**
- **obtain explicit consent from cardholders before increasing credit card limits;**
- **direct debt collectors to refrain from calling cardholders on statutory holidays, before 7:00 a.m. or after 9:00 p.m. Monday through Saturday, and/or before 1:00 p.m. or after 5:00 p.m. on Sundays; and**
- **eliminate over-the-limit fees that result from merchant holds.**

In addition to these proposed measures, the government should expeditiously introduce the necessary legislative and/or regulatory measures to ensure that card issuers are required to:

- **allocate all cardholder payments in excess of the required minimum to higher-interest-rate balances;**
- **charge interest costs on the net balance owing only;**
- **protect cardholders from unexpected interest charges, including increases in the rate during the first year after account opening and increases in the rate charged on pre-existing credit card balances;**
- **give cardholders a notice period of at least 45 days prior to any significant changes to the terms of their credit card agreement (such as fees, interest rates and finance charges), including at the time of renewal;**
- **offer promotional rates for a minimum period of six months;**
- **refrain from issuing a new credit card to, or increasing credit limits for, existing cardholders unless it considers the ability of the**

⁶⁰ If, for example, a cardholder were to spend \$1,000 during a given month and were to pay \$600 towards this balance owing, interest charges would be levied on the net amount owed (\$400) instead of the full amount (\$1,000), as is currently the case.

cardholder to make required payments under the terms of his or her credit card agreement;

- post, on their website, copies of all of their cardholder agreements; and
- end the practice of offering “tangible items,” such as t-shirts, to induce students to apply for a credit card while promoting the credit card on or near the campus of a higher-education institution.

CHAPTER 8: CONCLUSION

The Committee heard a lot of contradictory evidence over the course of our hearings and in our submissions:

- Some merchants say that, given the increasing role of credit and debit cards, they have little choice but to accept these products on the terms and conditions set by payment processors and credit card companies. For them, credit and debit cards should be considered as public goods that provide an essential service.
- Credit card companies say that merchants actually have a lot of choice, and point to the substantial number of merchants that refuse to accept credit cards as a method of payment. In their view, accepting credit cards is simply a business decision like any other, and should be assessed from a cost-benefit perspective.
- Some merchants say that the federal government should adapt the Australian regulatory approach to the Canadian context because it has successfully lowered merchant fees by regulating them on a cost basis.
- Credit card companies say that the relatively lower fees in Australia have come at a high cost in terms of fewer credit card rewards and higher credit card fees, and that there is no evidence that lower discount fees have been passed to consumers in the form of lower retail prices.
- Some merchants say that the not-for-profit structure of Interac has worked well and that debit card competition will inevitably lead to higher retail prices unless the federal government regulates flat fee pricing.
- Some credit card companies say that interchange fees, calculated as a percentage of the transaction value, are necessary to pay for product innovation.

The Committee has concluded that the credit card market needs improvement and clarity, and that the debit card market could fall into a similar state of disrepair if we, as policymakers, are not careful. Our recommendations have been made in recognition of these divergent opinions but also with a spirit of trepidation with respect to government intervention.

The Committee encourages provincial and territorial governments to amend the necessary legislation and regulations to ensure that provincially regulated credit unions conform to new federal requirements. We also believe that all regulations and legislation that address credit card and debit card rates and fees should be reviewed by Parliament every five years. We look forward to prompt federal government action to implement our recommendations.

APPENDIX A: HOW THE FOUR-PARTY CREDIT CARD PAYMENT SYSTEM WORKS

In Canada, the major credit card companies – most notably, Visa and MasterCard – are structured in accordance with what is known as the four-party model comprised of the cardholder, the merchant, the card issuer and the payment processor.

To begin the transaction, the cardholder purchases goods and/or services from the merchant with his/her credit card. The merchant sends the cardholder's credit card information to the payment processor, which forwards it to the card issuer for payment authorization. Once payment has been authorized, the merchant charges the purchase to the credit card and provides the goods and/or services to the cardholder.

The card issuer pays the payment processor for the cardholder's purchase and, in doing so, retains an amount known as the interchange fee from the cardholder's total purchase. The interchange fee is set by credit card companies, such as Visa or MasterCard, as a percentage of the value of each transaction (the interchange rate). The card issuer also collects payment from the cardholder for the entire credit card bill and any interest accumulated on credit card debt outstanding.

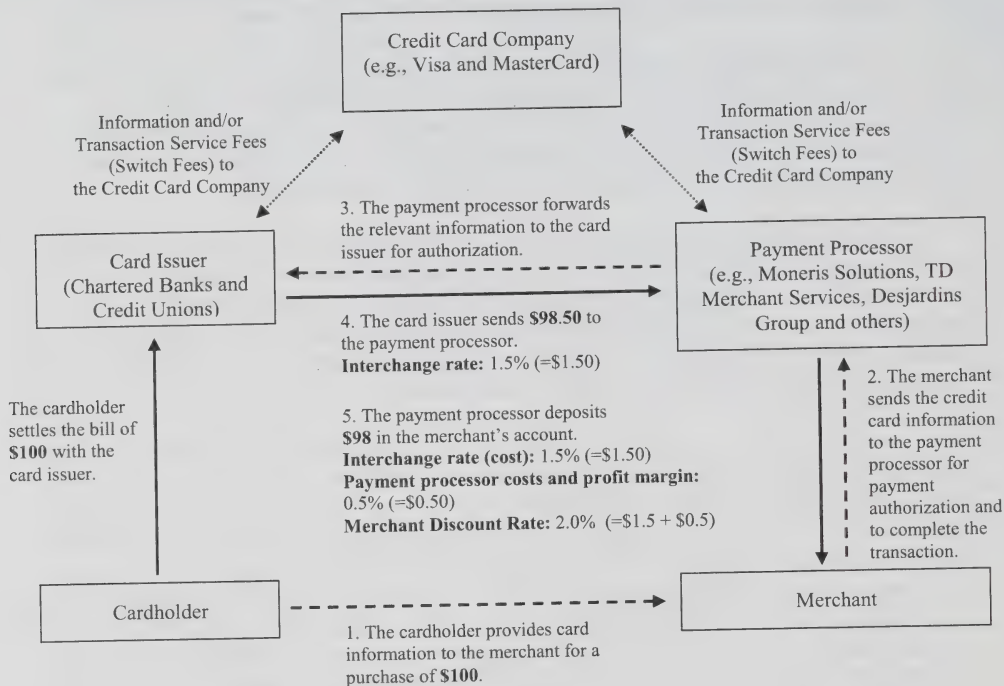
After the transaction has been completed, the payment processor receives payment (less the interchange fee) for the credit card purchase from the card issuer. The payment processor then charges the merchant an amount known as the merchant fee, in part to finance the cost of processing services it has provided, and deposits the remainder of the cardholder's bill in the merchant's account. The merchant fee is calculated as a percentage – the merchant discount rate or MDR – of the value of each transaction and “may include (the cost of the) interchange (rate); the cost of transaction processing, terminal rental and customer service; and the payment processor's or processor's margin, among other costs.”⁶¹ Additionally, the credit card company may charge transaction service fees (switch fees) to the payment processor for each credit card transaction; if that is the case, the payment processor could pass that cost to the merchant through the merchant fee. At a later date, the cardholder will be required to pay the full value of the purchase to his/her card issuer; when full payment is made within the interest-free period established by the card issuer, no interest charges are levied.

For its part, the credit card company (usually Visa or MasterCard) generates income primarily from transaction service fees (switch fees) that are linked to payment volume and/or the number of transactions processed using its branded cards. Those fees are paid by the card issuer and/or the payment processor. Figure 3 illustrates the four-party credit card model.

⁶¹ Visa, *About Visa – Interchange: Facts About Interchange*, 2009, <http://www.visa.ca/en/aboutcan/mediacentre/interchange/facts-about-interchange/>.

The four-party payment system also applies to debit card transactions. In the case of a debit transaction, the fees are different and the debit cardholder's account is debited once the transaction takes place.

Figure 3 – Four-Party Credit Card Model (For Illustrative Purposes Only)



Note: Solid lines indicate the transfer of funds, dotted lines indicate a transfer of information, and the fuzzy lines indicate the transfer of information and possibly also payment.

Source: Adapted from Barbara Pacheco and Richard Sullivan, "Interchange Fees in Credit and Debit Card Markets: What Role for Public Authorities?" *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, First Quarter 2006, p. 93, <http://www.kansascityfed.org/Publicat/econrev/PDF/1q06pach.pdf>.

APPENDIX B: SELECTED CREDIT CARD-RELATED FEDERAL INITIATIVES IN CANADA AND THE UNITED STATES

A. Canada

In Budget 2009, the federal government said that it would establish an independent task force, probably in spring 2009, “which will make recommendations to the Minister of Finance on a cohesive national strategy on financial literacy.” The task force will include representatives from the business and education sectors, volunteer organizations and academics, and will be supported by a federal secretariat.

Subsequently, on 21 May 2009, the federal government announced proposed amendments to the *Bank Act* regulations that would require card issuers to, among other things,⁶²

- include a summary box on credit contracts and credit card applications explaining, in clear and simple language, the applicable grace period, the calculation of minimum payments, and any fees and rates on purchases, cash advances and balance transfers;
- disclose the length of time it would take to pay off the balance owing if the cardholder makes only the minimum monthly payment and makes no further purchases and takes no additional cash advances; and
- make timely disclosure of interest rate changes.

B. United States

On 22 May 2009, US President Barack Obama signed into law new rules that require US card issuers to provide the following information in a “conspicuous and prominent location” and in a “clear and concise” way on their credit card billing statements:

- the number of months it would take to pay off the balance owing and the cost that would ensue if no further advances and/or purchases are made and if the consumer makes only the minimum monthly payment; and
- the monthly payment required to pay off the outstanding balance within 36 months if no further purchases and/or advances are made.

The new US rules also require card issuers to post copies of their credit card contract agreements on the internet. New rules regarding credit card interest rates, terms and conditions are discussed in Chapter 7.

⁶² Stakeholders had until 13 June 2009 to comment on the proposed changes, which were published in the *Canada Gazette* on 23 May 2009. At present, the comments are being reviewed by the Department of Finance. More detail about the proposed changes can be found in Chapter 7.

APPENDIX C: WITNESSES

Date appeared	Name of organization	Name of presenter(s)
March 25, 2009	Department of Finance	Jeremy Rudin
March 25, 2009	Competition Bureau	Richard Taylor Martine Dagenais
March 25, 2009	Financial Consumer Agency of Canada	Ursula Menke
March 26, 2009	Desjardins Group	Patrice Dagenais Susan Murray
March 26, 2009	Credit Union Central of Canada	Brigitte Goulard Douglas Whelan
March 26, 2009	Option consommateurs	Genevieve Reed Anu Bose
April 1, 2009	Canadian Federation of Independent Business	Catherine Swift Corinne Pohlmann
April 1, 2009	Canadian Bankers Association	Nancy Hughes Anthony Terry Campbell Darren Hannah
April 2, 2009	Moneris Solutions	Jim Baumgartner Fern Glowinsky
April 2, 2009	TD Merchant Services	Jeff Van Duynhoven
April 2, 2009	Canadian Community Reinvestment Coalition	Duff Conacher
April 2, 2009	Consumers' Association of Canada	Mel Fruitman
April 22, 2009	MasterCard Canada	Kevin Stanton Diane Miquelon Andrea Cotroneo
April 22, 2009	Visa Canada	Tim Wilson
April 23, 2009	Interac Association	Mark O'Connell
April 23, 2009	Coalition: Retail Council of Canada Giant Tiger Stores Ltd. Canadian Council of Grocery Distributors Sobeys Inc.	Diane J. Brisebois Greg Farrell David Wilkes Paul Jewer
May 7, 2009	Queen's University	Roger Ware
May 7, 2009	Edgar Dunn & Company	Peter T. Dunn Robert White

May 7, 2009	Carleton University	Saul Schwartz
May 7, 2009	Canadian Federation of Independent Grocers	John Scott Gary Sands
May 7, 2009	Conseil québécois du commerce de détail	Gaston Lafleur
May 7, 2009	Association des détaillants en alimentation du Québec	Pierre-Alexandre Blouin
May 7, 2009	Association des hôteliers du Québec	Danielle Chayer

APPENDIX D: BRIEFS WITHOUT THE AUTHOR'S APPEARANCE

Name of organization	Name	Date brief was received and distributed to members
American Express	Wilf Gutzin	April 2009
Big Brothers Big Sisters of Canada	Bruce MacDonald	March 2009
Blue Plume International Marketing	Ken Kwok	April 2009
CanadaHelps	Owen Charters	April 2009
Canadian Convenience Stores Association	Dave Bryans	June 2009
Canadian Foundation for Economic Education	Gary Rabbior	May 2009
Canadian Payments Association	Guy Legault	April 2009
Canadian Restaurant and Foodservices Association	Justin Taylor	April 2009
Canadian Tire Corporation	Caroline Casselman	May 2009
Chase Paymentech Solutions	Diane G. Ferreira	May 2009
HSBC Bank Canada	Lindsay Gordon	March 2009
Individual	Del Umholtz	April 2009
Individual	Etienne Sepulchre	April 2009
Individual	Keith Dalglish	April 2009
Individual	Loreen Paterson	April 2009
Individual	Michel Lincourt	May 2009
Individual	Nick Mulder	April 2009
Individual	Ron Heaps	April 2009
Individual	Vishal Malik	April 2009
Individuals	Don Middleton Clayton Wilson	April 2009
Individual	Professor Jacob S. Ziegel	April 2009
Kudell Enterprises Ltd.	Neil Kudrinko	April 2009
MBNA Canada Bank	Debra Armstrong	May 2009
Newfoundland and Labrador Liquor Corporation	Stephen R. Winter	April 2009
Renaissance Jewellers Inc.	Lawrence Blackett	May 2009
Retail Merchants' Association of Canada (Ontario) Inc.	Ralph Moyal	May 2009

BANKING, TRADE AND COMMERCE

Roots Canada	Michael Budman Don Green	March 2009
Target Discount	Patty Sawyers	May 2009
UseMyBank Services, Inc.	Brian Crozier	April 2009

Senate



Sénat

CANADA

LES SYSTÈMES DE CARTES DE CRÉDIT ET DE CARTES DE DÉBIT AU CANADA : TRANSPARENCE, PONDÉRATION ET CHOIX

**Rapport du
Comité sénatorial permanent des
banques et du commerce**

L'honorable Michael A. Meighen
président

L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
vice-présidente

Juin 2009

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du Comité
peuvent être consultés en ligne sur Internet à l'adresse
www.senate-senat.ca/bancom.asp.

On peut se procurer des exemplaires de ces documents sur demande auprès de la
Direction des comités du Sénat au 613-990-0088.

Vos commentaires et impressions sur ce rapport
peuvent être portés à l'attention du Comité par courriel à l'adresse
banking_banques@sen.parl.gc.ca.

MEMBRES

L'honorable sénateur Michael A. Meighen, c.r., président

L'honorable sénateur Céline Hervieux-Payette, C.P., vice-présidente

et

les honorables sénateurs :

Joseph A. Day

J. Trevor Eyton

Francis Fox, C.P.

Irving Gerstein

Stephen Greene

Mac Harb

* James Cowan (ou Claudette Tardif)

* Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Paul J. Massicotte

Wilfred P. Moore, c.r.

Donald H. Oliver, c.r.

Pierrette Ringuette

** Membres d'office du Comité*

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Catherine Callbeck,

Dennis Dawson, Nancy Greene Raine

et

L'honorable Yoine Goldstein comme vice-président

jusqu'au moment de sa retraite le 11 mai 2009.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Marc-André Pigeon, analyste

John Bulmer, analyste

Hugues Létourneau, stagiaire

Direction des comités du Sénat :

Louise Pronovost, adjointe administrative

Greffier du Comité

Dre Line Gravel

AVANT-PROPOS

Je suis heureux de présenter ce rapport sur les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada.

Je remercie tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, de même que les groupes et particuliers qui lui ont soumis un mémoire, pour leurs judicieuses et instructives observations.

Je me dois de souligner aussi le travail des analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. Marc-André Pigeon, John Bulmer et June Dewetering, en particulier, ont fourni au Comité un service d'une exceptionnelle qualité.

Je suis profondément reconnaissant à la greffière du Comité, Line Gravel, pour la manière dont elle a su organiser les réunions du Comité et planifier ses travaux, ce qui n'est pas une mince tâche.

Je tiens à remercier aussi le personnel de soutien et les traducteurs du Sénat.

Enfin, je tiens à dire ma fierté d'être associé dans ce travail à tous les sénateurs qui ont participé à nos audiences. Comme en témoigne le contenu du rapport, ils ont fait preuve d'une rigueur et d'une intelligence qui honorent le Parlement.

Le président du
Comité sénatorial permanent des
banques et du commerce,

MICHAEL A. MEIGHEN

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 3 mars 2009 :

L'honorable sénateur Ringuette propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada et leurs taux et frais relatifs, particulièrement pour les entreprises et les consommateurs, et à faire rapport sur le sujet;

Que le comité présente un rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 2009 et que le comité conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions jusqu'à 90 jours après le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

MOTION

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 22 juin 2009 :

L'honorable sénateur Meighen propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon,

Que nonobstant l'Ordre du Sénat adopté le 3 mars 2009, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui a été autorisé à examiner les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada et leurs taux et frais relatifs, particulièrement pour les entreprises et les consommateurs, et à faire rapport sur le sujet, soit autorisé à déposer un rapport auprès du greffier du Sénat, entre le 18 juin 2009 et le 30 juin 2009 inclusivement si le Sénat est ajourné, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Que le gouvernement fédéral crée un « conseil de surveillance », qui serait rattaché à un organisme fédéral existant et qui consulterait les participants aux systèmes de paiement par carte de crédit et carte de débit du Canada, ainsi que les organes fédéraux concernés.

Le conseil de surveillance aurait pour mandat :

- de recommander d'ici le 31 décembre 2009 des mesures législatives ou réglementaires jugées nécessaires par les membres du conseil afin de garantir l'équité entre les parties prenantes des systèmes de paiement par carte de crédit et carte de débit;
- de surveiller les tendances des frais d'interchange, des frais de commutation, des frais des marchands et des autres frais associés aux systèmes de paiement et publier de l'information à ce sujet;
- d'établir un code de conduite pour les participants aux systèmes de paiement et un code de pratique sur l'établissement des frais et taux, et veiller à leur application.

Enfin, les marchands devraient être autorisés à négocier collectivement les conditions et les frais des cartes de crédit et cette forme de coopération devrait être exclue des dispositions de la *Loi sur la concurrence*. (page 21)

RECOMMANDATION 2 : Que le gouvernement fédéral prenne les mesures qui conviennent pour :

- autoriser les marchands à imposer une surcharge ou à accorder un rabais;
- obliger les marchands à afficher au point de vente le montant des surcharges ou rabais, s'il y a lieu;
- permettre aux marchands d'informer les clients sur les méthodes de paiement relativement moins coûteuses;
- interdire les règles obligeant les marchands à accepter toutes les cartes, notamment celles qui les obligent à accepter les cartes de crédit privilèges assorties de frais plus élevés d'un exploitant de réseau et celles qui lient les cartes de crédit et de débit. (page 25)

RECOMMANDATION 3 : Que le gouvernement fédéral prenne les mesures appropriées pour :

- exiger que les frais de commutation et d'interchange soient calculés sur la base d'un montant fixe par transaction pour les transactions par carte de débit;
- fixer les frais d'interchange à zéro pendant trois ans pour toutes les transactions effectuées par carte de débit;
- interdire le traitement prioritaire afin que les titulaires de carte puissent choisir, au point de vente, le mode de paiement qu'ils préfèrent lorsqu'ils utilisent une carte dite « mixte » ou « co-badgée ». (page 35)

RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement fédéral force les émetteurs de cartes de crédit à placer bien en vue sur les relevés mensuels les informations suivantes, et ce, dans un langage clair et simple :

- le nombre de mois qu'il faudra au titulaire, abstraction faite de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds, pour acquitter le solde dû s'il ne fait que le paiement minimum mensuel et combien cela lui coûtera au total;
- le montant du paiement mensuel nécessaire pour payer le solde dû en 36 mois en l'absence de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds;
- le total cumulatif des frais d'intérêt et autres frais payés et encourus dans l'année pour utiliser la carte de crédit.

En outre, le gouvernement devrait forcer les émetteurs de cartes de crédit à renseigner les titulaires de carte sur l'éventail complet de leurs cartes de crédit avec les frais et taux d'intérêt qui y sont associés et sur l'outil de sélection de carte de crédit en ligne de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Enfin, le gouvernement devrait enjoindre à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de faire appliquer plus vigoureusement les exigences de divulgation et lui donner les moyens de le faire, et charger aussi celle-ci de surveiller, pour en faire rapport, les pratiques des émetteurs de cartes, notamment en ce qui concerne l'observation des codes de conduite applicables et des règlements fédéraux relatifs à la communication de l'information. (page 44)

RECOMMANDATION 5 : Que le gouvernement fédéral donne rapidement suite à des propositions précises qu'il a présentées le 21 mai 2009 sur la réglementation de certaines des modalités qui s'appliquent aux cartes de crédit aux termes de laquelle les émetteurs de carte devraient :

- accorder un délai de grâce minimum de 21 jours sans intérêt pour tous les nouveaux achats réglés par carte de crédit, lorsque le consommateur paie son solde en entier;
- obtenir le consentement explicite des titulaires de carte avant de relever leur limite de crédit;
- enjoindre aux agents de recouvrement de ne pas communiquer avec les titulaires de carte les jours fériés, avant 7 h ou après 21 h du lundi au samedi et avant 13 h ou après 17 h le dimanche;
- cesser d'imposer des frais de dépassement de limite de crédit quand le dépassement tient à des retenues de crédit.

Outre ces mesures proposées, le gouvernement devrait rapidement présenter des mesures législatives ou réglementaires de sorte que les émetteurs de cartes de crédit soient tenus :

- d'affecter les paiements supérieurs au minimum requis au solde portant le taux d'intérêt le plus élevé;
- de calculer l'intérêt uniquement sur le solde net dû;
- de protéger les titulaires de carte contre les frais d'intérêt imprévus, notamment les hausses de taux pendant la première année suivant l'ouverture du compte et les hausses du taux sur les soldes de crédit préexistants;
- de donner aux titulaires de carte un préavis d'au moins 45 jours à l'égard de toute modification notable des modalités de leur carte de crédit (concernant, par exemple, les frais, les taux d'intérêt et les frais financiers), notamment au moment du renouvellement du contrat;
- d'offrir les taux promotionnels pendant au moins six mois;
- de ne pas émettre une nouvelle carte de crédit, ou relever une limite de carte de crédit sans avoir étudié au préalable la capacité du titulaire de faire les paiements requis dans son contrat de carte de crédit;
- d'afficher sur leur site Internet tous leurs contrats de carte de crédit;
- de cesser d'offrir des articles tangibles, comme des t-shirts, pour inciter les étudiants à remplir une demande de carte de crédit lors d'opérations de promotion ayant lieu sur le campus d'un établissement d'études supérieures ou à proximité. (page 53)

TABLE DES MATIÈRES

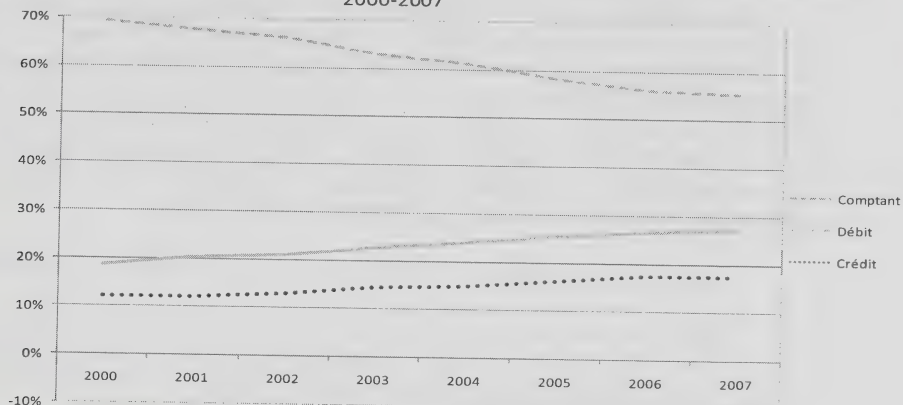
Chapitre 1 : Introduction	1
Chapitre 2 : Les participants au système de paiement et la terminologie	5
Chapitre 3 : Frais de carte de crédit imposés aux marchands	9
Chapitre 4 : Règles d'acceptation imposées aux marchands	23
Chapitre 5 : Concurrence dans le secteur de la carte de débit	27
Chapitre 6 : Communication de l'information financière	37
Chapitre 7 : Conditions des cartes de crédit et des taux d'intérêt	45
Chapitre 8 : Conclusion.....	55
Annexe A : Fonctionnement du système de paiement par carte de crédit à quatre parties.....	57
Annexe B : Certaines mesures fédérales relatives aux cartes de crédit prises au Canada et aux États-Unis.....	59
Annexe C : Témoins.....	61
Annexe D : Mémoires soumis sans comparution de l'auteur	63

Les systèmes de cartes de crédit et de cartes de débit au Canada : transparence, pondération et choix

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Les systèmes de paiement par cartes de crédit et de débit occupent une place de plus en plus importante dans les habitudes d'achat de détail des Canadiens. On peut voir au graphique 1 que la part des transactions de détail réglées par cartes de crédit et de débit a augmenté de façon constante entre 2000 et 2007, année où elle a représenté presque la moitié de toutes les transactions au Canada.

Figure 1
Distribution en pourcentage estimative des transactions, par méthode de paiement au point de vente, 2000-2007



Source : Bibliothèque du Parlement, selon les données sur les cartes de crédit et de débit figurant dans Banque des règlements internationaux (BRI), *Statistics on Payment and Settlement Systems in Selected Countries*, mars 2006 et mars 2009, http://www.bis.org/statistics/payment_stars.htm. La part des transactions au comptant a été calculée par la Bibliothèque du Parlement au moyen de la méthodologie dont traite Varya Taylor dans « Tendances en matière de paiement de détail et résultats d'un sondage mené auprès du public », Revue de la Banque du Canada, printemps 2006, p. 29.

L'utilisation croissante des cartes de crédit et de débit au lieu de l'argent comptant pour faire des achats de détail marque une nette évolution du cadre concurrentiel qui, jusqu'à tout récemment, n'avait guère changé depuis 30 ans. Visa Canada Inc. (ci-après appelée Visa) et MasterCard Canada Inc. (ci-après appelée MasterCard), par exemple, ont longtemps dominé le marché des cartes de crédit au Canada, représentant maintenant 94 p. 100 de la valeur de l'ensemble des transactions par carte de crédit. Leurs concurrents, American Express notamment, n'ont occupé qu'une place marginale, ciblant des créneaux comme les titulaires de cartes de crédit à revenu élevé et les comptes

gouvernementaux. En ce qui a trait aux transactions par carte de débit, l'Association Interac (ci-après appelée Interac) a été essentiellement l'unique fournisseur d'opérations par carte de débit dans un guichet automatique bancaire (GAB) et de services de carte de débit au point de vente depuis que ces services sont offerts à l'échelle nationale, ou presque, soit 1986 pour les premières et 1994 pour les seconds.

Durant les deux dernières années, toutefois, des changements sur le plan concurrentiel sont survenus dans les marchés des cartes de crédit et de débit au Canada, de même que dans les systèmes de paiement en général. En septembre 2007, Interac a amorcé des discussions avec le Bureau de la concurrence en vue de modifier sa structure organisationnelle, passant de son statut actuel d'entreprise sans but lucratif à celui de société à but lucratif. Au printemps 2008, Visa a apporté les premières modifications importantes depuis plus de 30 ans à la façon de calculer les « frais d'interchange »¹. Elle a aussi mis sur le marché une nouvelle carte de crédit privilèges – Visa Infinite – assortie de frais d'interchange plus élevés que ceux exigés pour sa carte ordinaire, ainsi que ses cartes or et platine.

De même, à l'automne 2008, MasterCard a apporté les premiers changements sensibles à sa grille tarifaire depuis sept ans. Elle a en outre doté ses cartes or et platine de nouvelles options. Puis, en décembre 2008, MasterCard a traité la toute première transaction de carte de débit au Canada dans le cadre d'un projet pilote avec sa carte de débit Maestro, et Visa a rendu publique sa grille de tarifs prenant effet le 28 mai 2009 pour les cartes de débit portant le nom de Visa. Enfin, eBay.ca a annoncé que, à compter de la mi-juin 2009, elle n'accepterait plus les méthodes de paiement par chèque ou mandat pour les transactions faites par l'entremise de son site web².

Ces événements se sont produits dans le contexte de trois autres nouveautés :

- (1) des innovations dans la technologie des puces qui, selon les sociétés de carte de crédit, réduiront la fraude et rendront les cartes de crédit et de débit plus faciles à utiliser pour les consommateurs ainsi que plus commodées et rentables pour les marchands;
- (2) des modifications des conditions des cartes de crédit applicables aux consommateurs, comme des périodes de grâce plus courtes et un abaissement des exigences de paiement minimum;

¹ Les frais d'interchange sont habituellement calculés en pourcentage de la valeur de chaque transaction et versés par l'entreprise qui traite le paiement à l'émetteur de la carte. Voir le chapitre 2 et l'annexe A pour plus d'information.

² eBay.ca a souligné que les consommateurs qui paient par chèque ou mandat sont « à 61 p. 100 plus susceptibles de présenter une plainte pour article non reçu que les acheteurs qui paient selon le mode PayPal ou avec une carte de crédit. Les acheteurs qui paient par chèque ou mandat sont aussi à 38 p. 100 plus susceptibles de faire des commentaires négatifs au sujet d'un vendeur sur eBay.

- (3) l'examen juridique et réglementaire de l'établissement des prix et des conditions régissant l'utilisation des cartes de crédit et de débit dans un certain nombre de pays développés et en développement³.

C'est dans ce contexte que, le 3 mars 2009, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à étudier « les systèmes de cartes de crédit et de débit au Canada et leurs taux et frais relatifs, particulièrement pour les entreprises et les consommateurs ». Avant d'aborder les questions soulevées par les témoins qui se sont présentés devant le Comité, il nous apparaît important de présenter les principaux participants et d'examiner certains termes concernant les systèmes de paiement par cartes de crédit et de débit.

³ Dans les documents de premier appel public à l'épargne (PAPE) déposés auprès de la Securities and Exchange Commission des États-Unis, Visa et MasterCard soulignent que leurs échelles tarifaires de cartes de crédit et les conditions les régissant ont fait l'objet « d'un examen juridique et réglementaire approfondi dans le monde entier » et font état de 20 pays où pareil examen a été effectué, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.

CHAPITRE 2 : LES PARTICIPANTS AU SYSTÈME DE PAIEMENT ET LA TERMINOLOGIE

La capacité d'utiliser des cartes de crédit et de débit pour acheter des biens et des services repose largement sur un ensemble de procédures, de règles et de technologies par lesquelles les fonds et les informations sont transférés entre les particuliers et les institutions dans le processus de règlement des comptes, c'est-à-dire le processus par lequel les vendeurs de biens et de services sont payés par ceux qui les achètent. C'est ce qu'on appelle un *système de paiement*⁴. Toute transaction traitée par un système de paiement met en présence une partie ou la totalité des participants suivants :

- (1) **le consommateur**, qui achète un bien ou un service;
- (2) **le marchand**, qui vend un bien ou un service;
- (3) **l'émetteur** (banques à charte, caisses de crédit et certains grands détaillants), qui fournit le moyen de paiement –chèques, cartes de crédit ou de débit, notamment;
- (4) **l'acquéreur** (Moneris Solutions, Services aux commerçants TD, Groupe Desjardins, et d'autres), qui vend ou loue des terminaux de cartes de crédit et de débit aux marchands et qui transfère l'information et les fonds entre le marchand et l'émetteur;
- (5) **l'exploitant de réseau** (Visa, MasterCard, Interac et d'autres), qui gère et surveille le système de paiement assurant le traitement des transactions passées entre les consommateurs, les marchands et leurs institutions financières respectives.

Pour qu'un système de paiement fonctionne correctement, les participants doivent avoir l'assurance qu'il règlera leurs créances et leurs dettes de façon sûre, efficace et fiable à un coût raisonnable pour un moyen de paiement donné. Dans le cas du paiement comptant, par exemple, la créance du consommateur, engagée au moment de l'achat d'un bien ou d'un service, est réglée immédiatement par le versement au marchand du montant d'argent requis. Le processus est différent s'il s'agit d'une transaction par carte de crédit ou de débit. Dans le cas d'une transaction par carte de crédit, le consommateur achète un bien ou un service d'un marchand à crédit au moyen d'une carte portant le logo de la société de carte de crédit (l'exploitant de réseau). Selon TD Merchant Services et Moneris Solutions, les marchands au Canada n'attendent habituellement pas plus d'un ou deux jours avant d'être payés. Cependant, dans le secteur touristique, il peut arriver que

⁴ Officiellement, la Banque du Canada désigne comme système de paiement « une série d'instruments, de procédures et de règles » dont se servent les institutions financières « pour transférer des fonds entre elles en leur propre nom ainsi qu'au nom de leurs clients ». Voir, Banque du Canada, *Qu'est-ce qu'un système de paiement*, http://www.bank-banque-canada.ca/fr/financier/financier_gen-f.html#what (consulté le 1^{er} mai 2009).

les marchands doivent attendre jusqu'à six mois pour être payés⁵. Les consommateurs, d'autre part, reçoivent quelque temps après un relevé sur lequel figurent les transactions qu'ils ont faites durant la période couverte par le relevé ainsi que le montant qu'ils doivent. Dans une transaction par carte de débit, les marchands sont normalement crédités à la fin de la journée⁶, le compte bancaire du consommateur étant généralement débité dans un délai semblable.

Le nombre de participants dans une transaction réglée par carte de paiement varie suivant que le consommateur utilise une carte soutenue par un système de paiement à trois ou à quatre parties⁷. Dans un système de paiement à trois parties, la société de carte de crédit est à la fois exploitant de réseau, émetteur de carte et acquéreur. Elle traite donc directement avec les consommateurs et les marchands et fixe toutes les conditions et tous les taux pertinents. American Express est un exemple de société exerçant son activité dans un système à trois parties. Dans un système de paiement à quatre parties, l'émetteur de la carte est une banque régie par le gouvernement fédéral ou une caisse de crédit régie par un gouvernement provincial qui commercialise les cartes et fixe ou négocie les conditions avec les consommateurs, alors que l'acquéreur fixe ou négocie les conditions avec les marchands. Pour les systèmes de paiement par carte de crédit, l'exploitant de réseau est la société de carte de crédit; pour les systèmes de paiement par carte de débit, l'exploitant de réseau est Interac. Visa et MasterCard exploitent des systèmes à quatre parties. Le réseau de cartes de débit d'Interac emploie aussi l'approche à quatre parties.

Dans les systèmes de paiement à trois comme à quatre parties, l'exploitant de réseau s'efforce d'assurer la plus grande acceptation possible parmi les consommateurs et les marchands, étant donné que son revenu est tributaire du nombre et de la valeur des transactions effectuées dans son réseau. Pour accroître l'acceptation, les exploitants de réseau ont recours à des techniques de commercialisation pour faire connaître leur marque; les participants au système peuvent aussi établir des tarifs et des règles et créer des produits susceptibles d'inciter les consommateurs et les marchands à adopter leur marque. Au nombre des tarifs et des règles établis, ainsi que les produits créés par les participants au système, on compte :

- **les frais d'interchange**⁸, qui peuvent être soit un montant fixe par transaction, soit un taux, c'est-à-dire calculés en pourcentage du montant de chaque

⁵ La période d'attente plus longue s'explique par le fait que les achats de ce secteur sont souvent effectués bien avant la livraison. Il y a donc un risque relativement plus grand que le marchand cesse d'exercer son activité avant d'avoir fourni le service.

⁶ Correspondance électronique entre TD Merchant Services et le personnel de la Bibliothèque du Parlement.

⁷ L'expression système de paiement « à quatre parties » est quelque peu trompeuse parce qu'elle ne tient compte que des participants directement engagés dans la transaction et omet l'exploitant de réseau, qui peut aussi être un participant.

⁸ Comme on l'a vu au chapitre 1, les marchands paient des frais d'interchange plus élevés à l'égard des cartes privilégiées assorties de programmes de récompense bonifiés comme la carte Visa Infinite. Ils paient

transaction, ou les deux. Ces frais sont normalement payés par l'acquéreur à l'émetteur de cartes et se reflètent habituellement, en tout ou en partie, dans les frais du marchand;

- **les frais de commutation**⁹, qui peuvent être soit un montant fixe par transaction, soit un taux, c'est-à-dire calculés en pourcentage du montant de chaque transaction ou les deux. Ces frais sont facturés aux acquéreurs ou aux émetteurs de cartes ou les deux, et sont fixés et recueillis par l'exploitant de réseau;
- **les frais du marchand**, qui peuvent être calculés soit suivant un montant fixe par transaction ou selon un pourcentage par transaction, ou les deux. Ces frais représentent le total des frais d'interchange, des frais de commutation, des coûts des acquéreurs plus leur marge bénéficiaire et des autres frais applicables;
- **les règles interdisant les frais supplémentaires**, qui empêchent les marchands d'imposer aux consommateurs d'autres frais pour l'utilisation d'une carte de paiement plutôt que toute autre méthode de paiement;
- **les règles obligeant à honorer toutes les cartes**, qui obligent les marchands acceptant toute carte d'une société de carte de crédit à accepter toutes les cartes de cette société (ordinaire, or et platine, par exemple), quels que soient les frais d'interchange applicables. Une autre forme de règle peut s'appliquer aux cartes de débit d'une société, obligeant les marchands qui acceptent les cartes de crédit d'une société à accepter aussi ses cartes de débit;
- **le « co-badageage »**, expression qui s'entend, aux fins du présent rapport, de la pratique d'offrir l'accès à des réseaux de paiement concurrents ou à des fonctions de crédit et de débit sur la même carte, dite mixte¹⁰;
- **le « traitement prioritaire »** s'entend de la pratique d'acheminer automatiquement une transaction de débit vers un exploitant de réseau particulier dans le cas des cartes co-badgées.

Il importe de bien comprendre la différence entre un *montant fixe* et un *taux*. Les frais d'interchange et les frais de commutation peuvent être calculés soit en pourcentage de la valeur de la transaction – ce qui est un *taux* – soit sur la base d'un *montant fixe* par transaction, c'est-à-dire un montant fixe. Par exemple, les marchands paient des frais aux acquéreurs pour les transactions par cartes de crédit et de débit. En ce qui concerne les cartes de crédit, ces frais représentent habituellement un pourcentage de la valeur de

aussi des frais d'interchange plus élevés, quel que soit le type de carte de crédit (ordinaire, or, platine ou infinie) si la carte n'est pas présentée au moment de l'achat.

⁹ Les frais de commutation sont des frais de réseau. Dans son témoignage du 22 avril 2009 devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le représentant de Visa parle des frais de commutation d'une transaction par carte de crédit comme étant des « frais de réseau ».

¹⁰ Dans son témoignage du 22 avril 2009 devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le représentant de Visa a employé le terme dans un sens plus restreint, soit l'utilisation de marques de réseaux de paiement concurrentiels telles que les fonctions de débit Visa et débit Interac sur la même carte de débit. Il ne faut pas confondre co-badageage et co-marquage. Ce dernier terme désigne la pratique qui consiste à émettre des cartes portant à la fois le logo de Visa, MasterCard ou American Express, par exemple, et celui d'un autre établissement, par exemple une université ou une chaîne de magasins.

chaque transaction, c'est ce qu'on appelle le taux d'escompte du marchand (TEM); pour les transactions par carte de débit au Canada, les frais du marchand représentent habituellement un montant fixe par transaction.

De même, les acquéreurs paient des frais d'interchange aux émetteurs de cartes à des taux d'interchange établis par l'exploitant de réseau. Autrement dit, les frais sont calculés à un taux, c'est-à-dire selon un pourcentage de la valeur de chacune des transactions. Par ailleurs, les acquéreurs et les émetteurs de cartes paient à l'exploitant de réseau des frais de commutation qui sont calculés à un montant fixe, selon un pourcentage de la valeur de la transaction ou selon une combinaison de ces méthodes.

Enfin, il importe de souligner que les systèmes de paiement par carte de crédit échappent à la portée des règlements et des règles de l'Association canadienne des paiements, l'organisme qui veille à l'application du Système de transfert de paiements de grande valeur et de son Système automatisé de compensation et de paiement. Comme l'a souligné l'Association dans son mémoire, « quand un achat est fait par carte de crédit, le compte du titulaire de la carte de crédit est crédité par l'entremise du système de compensation et de règlement de la société de carte de crédit, et non de celui de l'Association canadienne des paiements » [traduction]¹¹. Il importe également de souligner, toutefois, que la *Loi canadienne des paiements* confère au ministre des Finances fédéral le pouvoir d'assujettir un système de paiement à la *Loi*, s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

¹¹ Cela dit, et comme l'a souligné l'Association canadienne des paiements dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 12 mai 2009, le règlement, du point de vue des émetteurs de cartes de crédit, « peut se faire par l'entremise du Système de transfert de paiements de grande valeur, alors que le règlement final, du point de vue des consommateurs (lorsqu'ils paient leurs factures de carte de crédit), se fait « généralement » par le truchement du Système automatisé de compensation et de paiement.

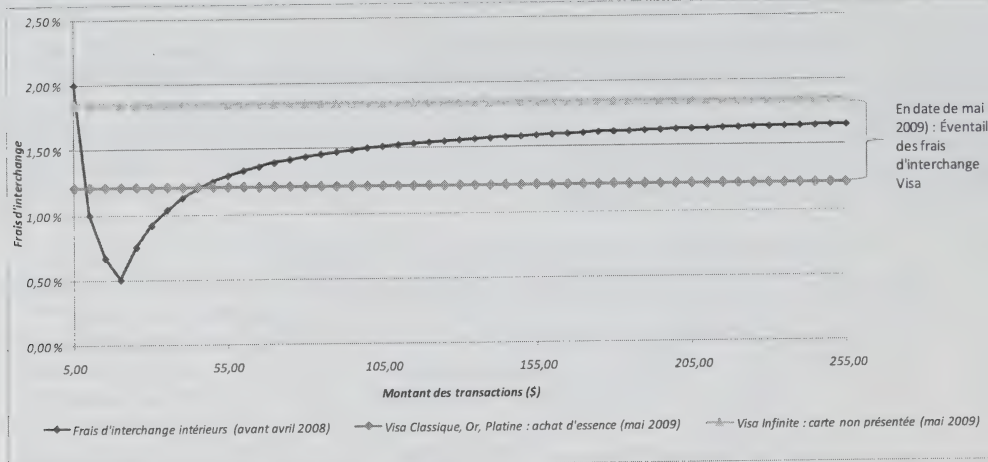
CHAPITRE 3 :

FRAIS DE CARTE DE CREDIT IMPOSES AUX MARCHANDS

En avril 2008, Visa a modifié la façon dont sont calculés ses frais d'interchange applicables aux cartes de crédit. Elle est passée de deux formules de calcul des frais d'interchange à 21 formules qui varient selon le secteur d'activité (détaillants d'essence, épiceries de détail, notamment), la nature de la transaction (en ligne ou en personne), le genre de carte utilisée pour l'achat (ordinaire, or, platine ou Infinite) et la clientèle visée (les consommateurs ou les entreprises).

Avant le mois d'avril 2008, les frais d'interchange imposés par Visa sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux consommateurs s'élevaient à 1,75 p. 100 de la valeur de la transaction moins 0,25 \$, les frais minimums étant de 0,10 \$, et ceux imposés sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux entreprises, à 2 p. 100 de la valeur de la transaction moins 0,15 \$, le minimum étant de 0,10 \$. La nouvelle structure tarifaire de Visa comprend 21 formules pour le calcul des frais d'interchange, chacune étant fondée sur un pourcentage – le *taux* d'interchange – de la valeur de la transaction, sans frais minimums. MasterCard est passée de trois à 19 formules pour le calcul des frais d'interchange, variant entre 1,21 p. 100 et 2,13 p. 100 de la valeur de la transaction. Au graphique 2 figurent les taux d'interchange de Visa pour la période d'avant avril 2008 ainsi que les niveaux supérieur et inférieur des taux d'interchange actuels de Visa sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux consommateurs.

Graphique 2 : Taux d'interchange imposés par Visa sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux consommateurs avant et depuis avril 2008 (% de la valeur de la transaction)



Nota : Les taux d'interchange imposés sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux entreprises par Visa ne figurent pas dans ce graphique; ces taux sont plus élevés que ceux imposés sur les transactions effectuées avec des cartes de crédit destinées aux consommateurs avant et après avril 2008.

Source : Témoignage de Visa devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 22 avril 2009 et correspondance électronique entre TD Merchant Services et la Bibliothèque du Parlement, 14 avril 2009. Visa, *Visa Canada Frais d'interchange*, p. 3, http://www.visa.ca/fr/aboutcan/mediacentre/interchange/pdf/interchange_brochure.pdf.

Le tableau 1 présente les taux d'interchange des cartes de crédit actuellement pratiqués au Canada ainsi que ceux pratiqués en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Tableau 1 : Taux d'interchange des cartes de crédit en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis

Pays	Taux d'interchange
Australie ¹²	Les taux d'interchange moyens pondérés ne peuvent être supérieurs à 0,50 p. 100 de la valeur de la transaction. (2008)
Canada	Visa a déclaré que ses taux d'interchange moyens pondérés s'élèvent à 1,6 p. 100 environ de la valeur de la transaction. (2009) Les taux d'interchange moyens de MasterCard sont inconnus.
Royaume-Uni ¹³	Le taux d'interchange moyen était tout juste supérieur à 1,1 p. 100 de la valeur de la transaction. (2000)
États-Unis ¹⁴	On s'attendait à ce que le barème de taux d'interchange effectif de Visa dans l'ensemble des États-Unis s'établisse à 1,77 p. 100. (2007) Les taux d'interchange moyens de MasterCard sont inconnus.

POINTS DE VUE DES TÉMOINS

Les changements des formules d'interchange de Visa et de MasterCard survenus en 2008 se sont valu des critiques de la part d'un certain nombre de témoins ayant comparu devant le Comité, et plus particulièrement de ceux qui représentaient les petites et moyennes entreprises de vente au détail. Par exemple, la coalition Stop Sticking It To Us (ci-après appelée la Coalition¹⁵), qui a été formée en raison des préoccupations suscitées par les changements apportés aux frais d'interchange, a dit au Comité que l'un de ses membres, Magasins Tigre Géant Limitée, a vu les frais imposés au marchand augmenter de 30 p. 100 à cause des changements apportés aux formules de frais d'interchange de Visa et de MasterCard et de l'utilisation accrue de cartes privilèges dont les frais d'interchange sont relativement plus élevés.

Dans son mémoire, la Newfoundland and Labrador Liquor Corporation (la Société) a informé le Comité « que des changements apportés récemment à la structure tarifaire de Visa et de MasterCard se sont traduits par une augmentation de plus de 20 p. 100 des frais que la Société aurait eu à payer aux termes de son contrat initial pour

¹² Reserve Bank of Australia, *Reform of Australia's Payments System: Conclusions of the 2007/08 Review*, septembre 2008, p. 3, http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/RevCardPaySys/Pdf/conclusions_2007_2008_review.pdf.

¹³ Don Cruickshank, *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, mars 2000, p. 256, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/BankReviewAnnexD3.pdf>.

¹⁴ Visa Inc., *Visa USA Updates Interchange Rates*, 12 avril 2007, <http://corporate.visa.com/md/nr/press695.jsp> (consulté le 29 mai 2009).

¹⁵ Les membres de la Coalition qui ont comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sont le Conseil canadien des distributeurs en alimentation, Magasins Tigre Géant Ltée, le Conseil canadien du commerce de détail et Sobeys Inc. Les autres membres de la Coalition ont envoyé un mémoire au Comité, notamment l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation et Kudell Enterprises Ltd.

les services de Visa et MasterCard [...] Les frais accrus [...] n'ont apporté aucun avantage supplémentaire à la Société. » En effet, ils sont tout à fait contraires à « l'esprit » du contrat passé avec ces sociétés et n'ont rien fait de plus que grossir les bénéfices de Visa et de MasterCard tout en imposant des coûts supplémentaires injustifiés à la Société. [traduction] D'autres témoins, comme le porte-parole de l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, ont exprimé des préoccupations semblables, faisant état d'une hausse de 24 p. 100 des frais du marchand imposés aux entreprises de services alimentaires entre 2007 et 2008.

La Coalition a précisé qu'elle voudrait bien que le gouvernement fédéral adopte une réglementation fondant les frais d'interchange sur les coûts et l'a invité à emprunter à l'Australie des idées susceptibles d'être adaptées au contexte canadien. En octobre 2003, la Banque de réserve de l'Australie a limité le taux d'interchange à une moyenne de 0,55 p. 100 de la valeur de la transaction pour les systèmes de paiement de carte de crédit à quatre parties comme ceux de Visa et de MasterCard, ce qui représente une baisse par rapport au taux précédent de 0,95 p. 100; en 2006, elle a dit que les taux d'interchange moyens pondérés sur les cartes de crédit Visa et MasterCard ne peuvent être supérieurs à 0,50 p. 100. La Banque de réserve de l'Australie fonde ses règlements relatifs aux frais d'interchange sur ce qu'elle considère comme des coûts acceptables des émetteurs de cartes de crédit, à savoir ceux attribuables à la période sans intérêt, à la fraude et à la prévention de la fraude, ainsi qu'à l'autorisation, à la réception, à la vérification et à la compensation des transactions¹⁶.

Dans son mémoire, Renaissance Jewellers Inc. a exhorté le Comité à aider les détaillants indépendants « à lutter pour exercer un certain contrôle sur ces frais puisqu'ils devront être en fin de compte répercutés sur le consommateur » [traduction]. Target Discount, un autre détaillant indépendant, a fait valoir dans son mémoire que le gouvernement fédéral devrait « songer sérieusement à prendre le contrôle de cette « industrie » [traduction]. Il pourrait n'y avoir qu'un fournisseur de services (le gouvernement du Canada) pour les transactions électroniques réalisées au Canada. »

Compte tenu d'une hausse du nombre de formules d'interchange tant chez Visa que MasterCard, l'établissement des prix des cartes de crédit est devenu de plus en plus complexe, selon les témoins. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a déclaré que, avant les modifications apportées à la façon dont les frais d'interchange étaient calculés, les marchands pouvaient s'attendre à ce que les acquéreurs leur imposent des frais s'établissant à 1,7 p. 100 de la valeur de la transaction; par suite du lancement des cartes privilégiées, qui entraînent des frais d'interchange plus élevés, aussi bien que des frais d'interchange différents liés aux diverses méthodes de paiement (par exemple, des taux d'interchange plus élevés sont prélevés en cas de non-présentation de la carte au

¹⁶ Reserve Bank of Australia, *Reform of Credit Card Schemes in Australia IV: Final Reforms and Regulation Impact Statement*, août 2002, p. 43, <http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/CCSchemes/FinalReforms/index.html>.

moment où le marchand conclut la transaction), les marchands ont de la difficulté à contrôler et à prévoir le niveau de frais du marchand qui seront payés sur les transactions par carte de crédit à la fin du mois.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a recommandé que le gouvernement fédéral entreprenne une étude approfondie des systèmes de paiement par cartes de crédit et de débit au Canada et à l'étranger, laquelle servirait de point de référence futur pour les décideurs et contribuerait à renforcer la position de négociation des détaillants. Elle a recommandé en outre que le gouvernement fédéral crée un organisme de réglementation qui serait chargé de surveiller et de contrôler les systèmes de paiement par cartes de crédit et de débit au Canada.

Les représentants de Visa et de MasterCard ont, quant à eux, dit au Comité que si ces dernières pourraient sans doute faire un meilleur travail de sensibilisation des marchands à propos des avantages de l'acceptation des cartes de crédit et de leur nouvelle structure utilisée pour le calcul des frais d'interchange, en revanche, elles s'opposaient à tout effort visant à réglementer les frais d'interchange. Pour Visa et MasterCard, les marchés des cartes de crédit fonctionnent comme des marchés à deux protagonistes classiques semblables au secteur de la presse, où l'objectif des journaux consiste à recueillir le plus de lecteurs possible afin d'accroître l'audience des publicitaires. Pour élargir leur audience et rendre l'offre d'espace publicitaire relativement plus intéressante pour les publicitaires, les journaux imposent à leurs lecteurs uniquement une faible portion de leurs coûts de production totaux, alors que les publicitaires en financent une part relativement élevée parce qu'ils veulent atteindre les lecteurs des journaux. Les porte-parole de Visa et de MasterCard ont souligné qu'il en allait de même dans le secteur des cartes de crédit : les frais d'interchange permettent aux émetteurs de cartes d'accroître « l'audience » -- le nombre de titulaires de cartes de crédit -- en offrant un produit intéressant (avec points de récompense et des périodes libres d'intérêt), et, partant, d'accroître la valeur de l'acceptation des cartes de crédit pour les marchands.

Les représentants de Visa et de MasterCard ont également exprimé des réserves quant à l'utilisation du modèle australien pour les politiques canadiennes, faisant valoir que si les changements réglementaires australiens ont entraîné une baisse des frais du marchand, il n'empêche qu'ils se sont aussi traduits par une hausse des frais annuels des cartes de crédit et une diminution des récompenses des cartes de crédit. Ils ont de plus déclaré que rien ne prouve que la baisse des frais du marchand en Australie s'est traduite par une baisse des prix de détail pour les consommateurs. La Coalition, pour sa part, a souligné que rien ne prouve que les prix *n'ont pas* diminué en Australie par suite des modifications que ce pays a apportées à sa réglementation.

Le pouvoir des marchands

Une autre question qui a été soulevée durant les audiences du Comité concerne la faiblesse relative du pouvoir de négociation des marchands. Les marchands nous ont dit qu'ils estimaient que leur capacité de ne pas accepter les cartes de crédit Visa et

MasterCard est limitée, compte tenu de leur usage très répandu parmi les consommateurs. Selon eux, cette contrainte a pour effet de limiter leur capacité d'influer sur les frais imposés par les sociétés de carte de crédit¹⁷.

Citant l'Office of Fair Trading du Royaume-Uni, la Coalition a déclaré, par exemple, qu'il y a « quelque chose d'inévitable » dans l'acceptation des cartes de crédit par les marchands. Target Discount a dit qu'elle « n'exercerait plus son activité si elle n'acceptait pas les cartes de crédit et de débit. C'est un FAIT! La seule raison pour laquelle [elle] accepte les cartes de crédit et de débit, c'est [qu'elle] n'a pas le choix. À moins que [de] fermer [ses] portes soit une de [ses] options » [traduction].

La Coalition a dit en outre au Comité qu'il était plus facile de négocier des frais du marchand plus bas lorsque tous les acquéreurs appartiennent directement aux émetteurs de cartes parce que ces frais font « partie d'un bloc de services financiers » [traduction].

Dans son mémoire, Chase Paymentech Solutions a indiqué qu'elle négociait avec le Conseil canadien du commerce de détail et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante en vue d'offrir aux membres de ces deux organisations des services de traitement des paiements à un prix concurrentiel.

À l'instar de la Coalition, la Fédération canadienne des épiciers indépendants a aussi des réserves au sujet du pouvoir de négociation relatif des commerçants dans le système de paiement par carte de crédit. Son représentant nous a dit : « En fait, ces modes de paiement sont presque devenus un service public, aussi essentiels à la santé des entreprises que l'électricité ou les routes empruntées pour se rendre au magasin. » L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires a déclaré, quant à elle, que même si elle représente 33 000 membres, il lui est « impossible de remédier de façon satisfaisante au problème des coûts et des pratiques commerciales injustes imposées par Visa et MasterCard » [traduction].

Enfin, le Bureau de la concurrence a dit au Comité, au sujet des frais d'interchange des cartes de crédit : « ... nous cherchons à déterminer s'il a pu y avoir violation de l'article 79 [de la *Loi sur la concurrence*] ou d'autres articles de la Loi. L'article 79, Ordonnance d'interdiction dans les cas d'abus de position dominante, interdit aux entreprises dominantes de se livrer à des pratiques qui ont, ont eu ou auraient vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence dans un marché. Si, dans le cadre de notre enquête, nous relevons la preuve d'une violation des dispositions de la *Loi sur la concurrence*, alors nous agissons. »

¹⁷ À proprement parler, les marchands ne peuvent négocier que les frais du marchand (dont font partie les frais d'interchange) avec leur acquéreur. Les associations de marchands, comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la coalition Stop Sticking It To Us, ont dit au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qu'elles avaient tenté de prendre rendez-vous avec Visa et MasterCard ou qu'elles les avaient rencontrées pour discuter des frais d'interchange.

Le représentant de MasterCard, pour sa part, a dit que les marchands ne sont pas obligés d'accepter les cartes de crédit comme mode de paiement; certes, 600 000 marchands acceptent les cartes de crédit MasterCard comme mode de paiement, mais un million d'autres ne le font pas. De plus, selon MasterCard, les consommateurs canadiens ont un degré élevé de tolérance pour les marchands qui refusent d'accepter les cartes de crédit comme mode de paiement. Enfin, le représentant de MasterCard a fait valoir que des associations de marchands comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et le Conseil canadien du commerce de détail disposent d'un pouvoir de négociation et qu'elles ont négocié, au nom de leurs membres, avec les acquéreurs, l'établissement de frais d'escompte du marchand moins élevés. Le porte-parole de Visa a renforcé l'argument de MasterCard lorsqu'il a fait remarquer qu'un certain nombre d'importants marchands, comme Costco, No Frills et Tim Horton, n'acceptent pas non plus les cartes de crédit Visa comme mode de paiement.

Concurrence et réglementation

Visa et MasterCard sont contre la réglementation des frais associés aux paiements par carte, favorisant plutôt la concurrence entre les diverses méthodes de paiement. Le représentant de MasterCard a souligné que les systèmes de paiement par carte de crédit au Canada sont très concurrentiels et soumis aux forces du marché. Selon MasterCard, au nombre des systèmes de paiement se livrant concurrence, on compte « l'argent comptant, les chèques, Interac, Visa, American Express, les cartes de grands magasins, le débit préautorisé et les plus récents outils de paiement en ligne non réglementés comme PayPal ». Le porte-parole de Visa a ajouté que les systèmes de paiement canadiens sont hautement concurrentiels et il a cité une liste semblable de méthodes de paiement concurrentielles. Dans son mémoire, American Express a lui aussi exprimé l'opposition de celle-ci à la réglementation de frais, se disant plutôt en faveur de frais établis dans un marché vigoureusement concurrentiel. La société Roots Canada s'est de même dite opposée à la réglementation des méthodes de paiement, estimant que la concurrence « entraîne plus de choix et de meilleurs prix » [traduction].

Pour concurrencer les autres modes de paiement, MasterCard a diminué le taux d'interchange dans les secteurs où le taux d'acceptation des marchands est faible. Par ailleurs, MasterCard a déterminé qu'elle était en position défavorable sur le plan de la concurrence par rapport à Visa et à American Express auprès « des titulaires de carte qui recherchent des programmes à valeur ajoutée » et elle a, par conséquent, « ajusté notre taux d'interchange pour les cartes à valeur ajoutée afin que les émetteurs de cartes MasterCard puissent attirer puis retenir ces précieux titulaires de carte moyennant un prix plus bas que celui fixé par American Express ». Ce point de vue a été confirmé par le représentant de Moneris Solutions, qui a déclaré au Comité que, au Canada, les taux d'interchange de MasterCard étaient « exceptionnellement bas » et que MasterCard « avait du mal à attirer les émetteurs de la carte Visa ». Il a ajouté que MasterCard a par la suite relevé ses taux d'interchange et les a étagés davantage.

Pour sa part, le représentant de Visa a dit au Comité que la carte Visa Infinite, la carte privilèges de la marque, était assortie de frais d'interchange plus élevés de 20 points de base que ceux applicables aux cartes ordinaires, or et platine de Visa. Visa a créé cette carte de crédit « pour faire concurrence aux autres cartes privilèges, en promouvoir l'utilisation et attirer un plus grand nombre de titulaires de cartes ».

La Coalition a contesté l'affirmation selon laquelle la concurrence entre les divers systèmes de paiement par carte de crédit est bénéfique et elle a dit au Comité que si la concurrence entraîne normalement des réductions de prix, « ce n'est pas le cas dans le marché des cartes de crédit ». La Coalition a souligné que, actuellement, au Canada, la concurrence pousse Visa et MasterCard à relever les frais d'interchange pour attirer les émetteurs de cartes, d'où des coûts plus élevés pour les marchands et des prix plus élevés pour les consommateurs. Cette augmentation des prix de détail se fait notamment sentir dans les secteurs où les marges de profit sont faibles, comme ceux des épiceries et des pharmacies.

Répliquant aux affirmations des groupes de détaillants selon lesquelles les frais d'interchange plus élevés des cartes de crédit se traduisent par des prix de détail plus élevés, ce qui touche tant les utilisateurs de cartes de crédit et que les non-utilisateurs, le représentant de MasterCard a dit au Comité qu'il y a une foule de cas où les consommateurs subventionnent indirectement d'autres consommateurs. Ainsi, dans la mesure où le coût de l'offre de stationnement gratuit se reflète dans le prix des biens et des services, les propriétaires de voiture qui profitent du stationnement gratuit quand ils font des courses sont indirectement subventionnés par ceux qui ne se servent pas d'une voiture. En outre, le porte-parole de Visa nous a informés que l'acceptation de tout mode de paiement a un coût, qu'il s'agisse tant du paiement comptant et des chèques que des cartes Visa.

Les cartes privilèges

La Coalition a dit aussi se préoccuper de la prolifération des cartes de crédit privilèges, qui entraîne une hausse des frais pour les marchands. La Coalition a dit que ses membres sont incapables d'éviter de payer ces frais élevés parce que la règle de Visa et de MasterCard obligeant d'accepter toutes les cartes force les marchands qui acceptent l'une de leurs cartes de crédit à accepter toutes leurs cartes de crédit, quels que soient les coûts que cela entraîne pour eux. Selon un membre de la Coalition, les Magasins Tigre Géant Ltée, la proportion d'achats par carte de crédit faits chez eux avec une carte privilèges est passée de 0,7 p. 100 il y a un an à plus de 35 p. 100 aujourd'hui, malgré le fait que leur clientèle se compose essentiellement de familles à revenus faibles ou moyens. Le représentant de cette société a ajouté que la part accrue d'achats faits dans ses magasins avec une carte privilèges ne s'est pas traduite par une augmentation des ventes.

L'Association des hôteliers du Québec, qui est membre de la Coalition québécoise contre la hausse des frais de transaction par cartes de crédit et de débit, par exemple, a fait valoir que l'utilisation de cartes privilèges comme Visa Infinite n'avait pas entraîné la hausse promise de réservations d'hôtel, mais qu'elle s'était plutôt traduite par une augmentation marquée et inévitable des coûts : « C'est donc l'ensemble des individus qui vont payer et ils ne resteront pas une nuit de plus pour gagner des points additionnels. On n'achète pas un sac de pommes de terre de plus pour avoir des points en plus. »

L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires a également exprimé des préoccupations au sujet des cartes privilèges, soulignant que ces titulaires de carte « ne vont pas nécessairement dépenser plus dans leur restaurant au lieu de ceux de leurs concurrents et que, par conséquent, ils n'en tiraient rien de plus » [traduction].

Le représentant de MasterCard, quant à lui, a dit que seulement 5 p. 100 des titulaires de cartes MasterCard possédaient une carte privilèges et que, en moyenne, ces titulaires de carte dépensaient 24 000 \$ par année avec cette carte. De plus, il a fait ressortir que des sondages montraient que 80 p. 100 des Canadiens tenaient aux avantages liés aux achats faits par carte de crédit. Le porte-parole de Visa a dit au Comité que les cartes privilèges procurent de la valeur aux marchands parce qu'elles accroissent les dépenses des titulaires de carte. De plus, le représentant de MasterCard a souligné que les marchands qui acceptent les paiements par carte de crédit profitent d'avantages comme « une garantie de paiement, des ventes accrues, une plus grande efficacité, une meilleure sécurité, des milliards de dollars investis dans l'infrastructure, des innovations, un règlement plus rapide et un accès facile aux clients internationaux ».

Dans un mémoire présenté au Comité après sa comparution, l'Association des banquiers canadiens a dit que, selon ses estimations, les cartes qu'elle considère comme de « vraies » cartes privilèges – celles qui entraînent des frais d'interchange plus élevés – représentent environ 9 p. 100 de l'ensemble des comptes de cartes de crédit des banques. En réponse aux préoccupations selon lesquelles ces cartes privilèges étaient émises aux titulaires de carte sans leur consentement et sans explications suffisantes, l'ABC a déclaré que ses membres « sont en train d'examiner leurs pratiques relatives à l'émission de ces cartes » [traduction]. L'Association a en outre précisé que ses membres « pourraient » prendre des mesures pour « énoncer plus clairement pour les consommateurs en quoi consistent les conditions d'admissibilité des vraies cartes privilèges » [traduction].

Questions concernant des secteurs en particulier

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait valoir que l'offre de nouvelles cartes privilèges et les modifications apportées aux frais d'interchange et aux frais du marchand touchent les divers secteurs de façon différente ou que, à tout le moins, elles devraient s'opérer de manière différente selon les particularités des secteurs.

Par exemple, la Fédération canadienne des épiciers indépendants a dit qu'il était tout à fait insensé d'affirmer, comme le font certains universitaires, que la hausse des frais d'interchange et des frais du marchand est assumée de façon égale par tous les secteurs : « Sans vouloir manquer de respect envers les grandes chaînes, parce qu'elles font des merveilles, je dirai que lorsque ces taux montent, de nombreuses avenues créatives s'offrent à elles pour atténuer l'impact de ces hausses. Les épiciers indépendants n'ont pas ce pouvoir sur le marché. Ils ne survivront pas. » [traduction]

Parlant du secteur touristique, Nick Mulder a informé le Comité que les fournisseurs de services de voyage et les acquéreurs sont tenus de financer des garanties de rejet de débit, ce qui a représenté un problème tant pour Air Canada que pour Conquest Vacations, notamment en cette période de bouleversements économiques. Il a de plus soutenu que Moneris Solutions a perdu 45 millions de dollars lorsque Jetsgo a cessé d'exercer son activité. En conséquence, les acquéreurs ont tenté de transférer le risque de défaillance aux fournisseurs de services de voyage afin d'assurer leur propre sécurité financière.

Par ailleurs, le porte-parole de Moneris Solutions a dit au Comité que celle-ci assure l'achat de billets d'avion par carte de crédit. Ainsi, la société paie immédiatement le transporteur aérien et assume le risque que le transporteur fasse faillite avant de fournir le service. Par conséquent, elle détermine si le transporteur est solvable et conserve des réserves en cas de défaillance du transporteur, ce qui est coûteux et exigeant du point de vue de l'acquéreur.

Dans son mémoire, le représentant de Blue Plume International Marketing a expliqué au Comité comment l'acquéreur de la société avait retenu « une réserve de sécurité » contre un rejet de débit qui, selon la société, avait été fait par erreur par un de ses clients. Le représentant de Blue Plume a dit, toutefois, que la société disposait d'un faible pouvoir de négociation par rapport aux acquéreurs parce que, « comme toutes les petites et moyennes entreprises, nous avons besoin du service de traitement des cartes de crédit pour survivre » [traduction].

Les témoins ont aussi parlé des taux d'interchange appliqués aux dons de bienfaisance. Le représentant de CanaDon a déclaré que les frais du marchand de la société avaient augmenté, passant de 1,6 p. 100 sur chaque transaction en 2003 à 2,1 p. 100 en 2009. De plus, il a souligné que, depuis sa fondation en 2000, la société avait versé 2 millions de dollars en frais du marchand; selon lui, la société aurait payé seulement 1,6 million de dollars selon l'ancien vieux barème de frais de carte de crédit, qui étaient relativement plus bas.

À l'inverse, l'Association des grands frères et des grandes sœurs a précisé que les cartes de crédit facilitent les dons et permettent les dons provenant de partout dans le monde. Elle a également fait remarquer que « son don moyen par participant a bondi à presque 25 \$, contre 15 \$ pour ceux faits par les moyens habituels » [traduction]. Grâce

aux cartes de crédit, l'Association des grands frères et des grandes sœurs a pu recevoir des dons en ligne.

Dans leur témoignage, les représentants de Visa et de MasterCard ont souligné qu'ils savaient qu'un certain nombre d'universités n'acceptent pas leurs cartes de crédit comme mode de paiement. MasterCard est d'avis qu'elle doit modifier son système d'établissement des prix pour attirer ces clients. Son représentant a dit également au Comité que « la bonne nouvelle concernant les universités, c'est qu'elles n'ont pas besoin de tirer parti de leur pouvoir de négociation collective, parce que si une université canadienne ne fait plus affaire avec MasterCard, la situation constitue un grave problème ».

POINT DE VUE DU COMITÉ

Le Comité estime que le marché canadien des cartes de crédit a besoin d'améliorations et d'une plus grande clarté. De plus, le pouvoir relatif des participants au système de paiement par carte de crédit est inégal. Nous souscrivons, dans une large mesure, à l'argument voulant que la plupart des marchands ne disposent pas du pouvoir de négociation individuel nécessaire pour pouvoir négocier sur un pied d'égalité avec les autres participants au système de paiement. À quelques exceptions près, les marchands nous ont dit qu'ils n'avaient d'autre choix que de continuer à accepter les cartes de crédit, en dépit de la hausse des frais, afin d'éviter de perdre des clients et des ventes. À notre avis, il y a quelque chose qui ne va pas lorsqu'autant de marchands, petits et grands, d'une variété de secteurs, estiment que les autres participants au système de paiement ne répondent pas suffisamment à leurs préoccupations. En dépit des efforts déployés par des organisations représentant des centaines de commerçants comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, le Conseil canadien du commerce de détail et la coalition Stop Sticking It To Us, les marchands continuent de dire qu'ils ne font pas le poids devant les sociétés de cartes de crédit.

Le Comité craint que la concurrence entre les réseaux de cartes de crédit entraîne une augmentation des frais d'interchange et des frais du marchand. Un cercle vicieux peut résulter de la concurrence interréseaux, les sociétés de carte de crédit se livrant concurrence pour les émetteurs en établissant des taux d'interchange plus élevés qui permettent aux émetteurs de profiter de revenus accrus, d'offrir des options plus généreuses aux titulaires de carte, ou les deux. La hausse des frais d'interchange se traduit en fin de compte par une augmentation des coûts pour les marchands et une augmentation des prix pour les consommateurs. Cela peut mener aussi à une répartition plus inégale des revenus en ce sens que certains consommateurs ne profitent pas de l'amélioration des programmes de récompenses, soit parce qu'ils n'ont pas de carte de crédit, soit parce qu'ils sont admissibles à une carte offrant peu de récompenses, voire aucune.

Le Comité reconnaît que la réglementation des frais peut avoir des conséquences à la fois voulues et – il importe de le dire – non voulues sur les comportements, les

participants au marché et les prix en général. En outre, compte tenu de la complexité de la question et du nombre de participants dans le marché des cartes de crédit, nous ne pouvons recommander la réglementation des frais à titre de première voie à suivre. Nous ne sommes pas convaincus non plus que l'adaptation de l'approche réglementaire australienne – ou celle de tout autre pays – au contexte canadien, comme certains témoins l'ont proposé, soit une simple formalité. Si le cadre de fonctionnement du système de carte de crédit au Canada a évolué avec le temps, ceux des autres pays en ont fait autant et selon une logique qui leur est propre. Ainsi que la crise financière actuelle l'a clairement illustré, chaque pays possède des caractéristiques institutionnelles et culturelles qui lui sont propres et dont il doit être tenu compte dans la conception des politiques.

Le Comité estime que la meilleure solution consiste à trouver un moyen terme entre ne rien faire et réglementer les frais directement. En conséquence, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures pour habilitier les marchands en améliorant la qualité et la variété des informations disponibles. À cette fin, nous proposons que le gouvernement crée un conseil de surveillance qui serait rattaché à un organisme fédéral existant et qui consulterait les participants aux systèmes de paiement et les organes fédéraux pertinents. Une fois constitué, le conseil proposé devrait recommander les mesures législatives ou réglementaires qu'il juge nécessaires afin de garantir l'équité envers les participants aux systèmes de paiement par carte de crédit et par carte de débit¹⁸. Nous croyons que ces recommandations doivent être présentées au gouvernement fédéral au plus tard le 31 décembre 2009. Le conseil proposé devrait aussi surveiller les frais des systèmes de paiement et présenter un rapport là-dessus tous les ans; il devrait en outre concevoir un code de conduite pour les participants aux systèmes de paiement et un code de pratiques d'établissement des frais et taux, dont il devrait surveiller l'application.

Le Comité sait que les États-Unis ont adopté récemment une loi¹⁹ qui oblige le contrôleur général des États-Unis à effectuer, dans les 180 jours de l'édiction de la loi, une étude des frais d'interchange des cartes de crédit durant laquelle il examinera a) les façons dont les frais d'interchange influent sur la capacité des marchands de négocier l'établissement des prix avec les exploitants des réseaux et les émetteurs de carte; b) les coûts et les facteurs liés aux frais d'interchange; c) les conséquences des frais d'interchange sur les prix des biens et des services; d) la façon dont les frais du marchand se comparent aux pertes de crédit et aux autres coûts engagés par les marchands dans l'exploitation de leurs propres réseaux de cartes de crédit ou de leurs cartes de magasin; e) la complexité des règles des systèmes de paiement par carte de crédit; f) l'effet des

¹⁸ Le Comité traite en détail des systèmes de paiement par carte de débit au chapitre 5.

¹⁹ Le 22 mai 2009, le président américain Barack Obama a donné force de loi à la proposition de loi H.R. 627 (Loi de 2009 sur les cartes de crédit) qui, en plus de prévoir la tenue d'une enquête sur les frais d'interchange, impose de nouvelles exigences de divulgation aux émetteurs de cartes de crédit et de nouvelles règles concernant un certain nombre de pratiques liées aux cartes de crédit. Ces exigences de divulgation et ces règles sont traitées de façon plus détaillée aux chapitres 6 et 7, respectivement.

règlements régissant les frais d'interchange dans d'autres États; g) la mesure dans laquelle les marchands peuvent offrir des escomptes de caisse; h) la mesure dans laquelle les frais d'interchange aident les petites institutions financières à soutenir la concurrence des grandes institutions financières. Le contrôleur général est également tenu de recommander les mesures législatives ou administratives qui s'imposent.

Un conseil de surveillance au Canada enverrait, selon le Comité, le signal clair que le gouvernement fédéral s'inquiète des événements récents touchant les systèmes de paiement par carte de crédit du Canada. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1 : Que le gouvernement fédéral crée un « conseil de surveillance », qui serait rattaché à un organisme fédéral existant et qui consulterait les participants aux systèmes de paiement par carte de crédit et carte de débit du Canada, ainsi que les organes fédéraux concernés.

Le conseil de surveillance aurait pour mandat :

- de recommander d'ici le 31 décembre 2009 des mesures législatives ou réglementaires jugées nécessaires par les membres du conseil afin de garantir l'équité entre les parties prenantes des systèmes de paiement par carte de crédit et carte de débit;
- de surveiller les tendances des frais d'interchange, des frais de commutation, des frais des marchands et des autres frais associés aux systèmes de paiement et publier de l'information à ce sujet;
- d'établir un code de conduite pour les participants aux systèmes de paiement et un code de pratique sur l'établissement des frais et taux, et veiller à leur application.

Enfin, les marchands devraient être autorisés à négocier collectivement les conditions et les frais des cartes de crédit et cette forme de coopération devrait être exclue des dispositions de la *Loi sur la concurrence*.

CHAPITRE 4 :

RÈGLES D'ACCEPTATION IMPOSÉES AUX MARCHANDS

Selon les témoignages présentés au Comité par un certain nombre de détaillants, les règles d'acceptation imposées aux marchands limitent leur capacité de contrôler le coût des transactions de paiement et d'orienter les consommateurs vers des modes de paiement relativement meilleur marché. Les deux règles principales dont les marchands nous ont parlé sont la règle interdisant les frais supplémentaires et la règle les obligeant à honorer toutes les cartes, dont il a été question au chapitre 2.

POINT DE VUE DES TÉMOINS

Règles interdisant les frais supplémentaires

Contrairement à ce que nous ont affirmé les sociétés de carte de crédit, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante nous a dit qu'un certain nombre de ses membres n'étaient pas autorisés à offrir un rabais sur les achats faits au comptant ni à faire de la publicité sur ce type de rabais. Pour sa part, la Coalition a fait observer qu'il est très difficile d'offrir un rabais aux consommateurs qui paient leurs achats en liquide parce que le marchand peut se sentir obligé d'offrir des rabais différents suivant le type de carte de crédit. L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires a recommandé que les marchands soient autorisés à « répercuter le coût de l'acceptation des cartes de crédit sur les clients au moyen de surcharges » [traduction].

Par ailleurs, MasterCard a dit au Comité qu'elle autorisait les marchands à offrir des rabais aux clients qui paient comptant et à faire de la publicité sur ces rabais. De même, les Services aux commerçants TD et Moneris Solutions ont dit qu'ils permettent cette pratique aux marchands dont ils traitent les paiements. En outre, Visa a expliqué que, même si elle interdisait aux marchands d'imposer des frais supplémentaires pour les achats payés par carte de crédit, les marchands pouvaient offrir des rabais sur les achats payés comptant. Visa a adopté cette position parce que, alors qu'il n'y a aucune limite supérieure aux frais supplémentaires, le rabais ne peut naturellement descendre en bas d'un certain seuil, car le marchand ne veut pas ramener le prix en bas de ce qu'il faut pour recouvrer ses coûts.

Enfin, American Express a soutenu au Comité que « les frais supplémentaires sont discriminatoires pour le paiement par carte et d'autres modes électroniques de paiement par rapport à des formes de paiement moins efficaces comme l'argent liquide et le chèque » [traduction].

Règles obligeant les marchands à honorer toutes les cartes

American Express a informé le Comité du fait que la règle obligeant les marchands à honorer toutes les cartes était cruciale pour son image de marque et sa

réputation, ajoutant que, si les marchands indiquent qu'ils acceptent ses cartes, les titulaires de carte risquent d'être plongés dans la confusion si certaines de ces cartes sont effectivement acceptées et d'autres pas. En outre, MasterCard et American Express ont soutenu que, lorsque les Canadiens se rendent à l'étranger, ils s'attendent à ce que leurs cartes de crédit soient acceptées; de la même façon, les touristes qui viennent au Canada doivent avoir l'assurance que leurs cartes de crédit seront acceptées comme mode de paiement.

La Coalition a fait part au Comité de ses préoccupations : à cause de la règle qui les oblige à honorer toutes les cartes, les marchands ne peuvent pas refuser les cartes de crédit qui entraînent des coûts relativement élevés. Elle estime aussi que, même si les marchands pouvaient refuser les cartes relativement coûteuses, ils ont souvent du mal à évaluer le coût du marchand relatif des diverses cartes, vu l'ensemble complexe des possibilités offertes en matière de cartes de crédit. Enfin, selon la Coalition, il est difficile au marchand d'expliquer à son client pourquoi il n'accepte pas telle carte. De plus, toujours selon la Coalition, les sociétés de carte de crédit s'implantant sur le marché des cartes de débit au Canada, il serait difficile d'expliquer pourquoi la carte de débit d'une société de carte de crédit n'est pas acceptée comme mode de paiement. Quant à elle, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a exprimé l'opinion que les marchands devraient être autorisés à refuser certaines cartes de crédit.

POINT DE VUE DU COMITÉ

Le Comité estime que, même s'ils sont mathématiquement identiques, les rabais consentis pour les modes de paiement à faible coût et les frais supplémentaires exigés pour les modes de paiement plus coûteux peuvent donner des résultats différents. Les frais supplémentaires permettent au marchand d'ajouter des frais suivant la méthode de paiement. Nous sommes également d'avis que l'imposition de frais supplémentaires pourrait amener les clients à opter pour des modes de paiement relativement moins coûteux pour les marchands, ce qui pourrait limiter la hausse des prix de détail attribuable au coût des modes de paiement.

Quant aux règles exigeant que toutes les cartes soient honorées, le Comité est réconforté par la déclaration de Visa voulant que les marchands qui acceptent ses cartes de crédit ne soient pas tenus d'honorer aussi ses cartes de débit. Par contre, il remarque que cet engagement est volontaire et qu'il pourrait être renié à tout moment. À sa connaissance, MasterCard n'a pas fait d'observations sur l'obligation des marchands qui acceptent ses cartes de crédit comme mode de paiement d'honorer ses cartes de débit. Le Comité a la ferme conviction que les exploitants de réseaux ne doivent pas être autorisés à imposer des règles obligeant d'accepter toutes les cartes qui lient les cartes de crédit et les cartes de débit; chaque exploitant de réseau doit pouvoir livrer concurrence selon les mêmes règles en fonction du service et du coût du réseau de paiement qu'il propose. Le gouvernement fédéral doit consacrer par la loi ce qui, pour certains, est une pratique appliquée de plein gré. En outre, un exploitant de réseau ne devrait pas pouvoir

forcer les commerçants qui acceptent ses cartes à honorer aussi ses cartes privilèges, lesquelles sont associées à des taux d'interchange relativement élevés. Compte tenu de ces considérations, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2 : Que le gouvernement fédéral prenne les mesures qui conviennent pour :

- autoriser les marchands à imposer une surcharge ou à accorder un rabais;
- obliger les marchands à afficher au point de vente le montant des surcharges ou rabais, s'il y a lieu;
- permettre aux marchands d'informer les clients sur les méthodes de paiement relativement moins coûteuses;
- interdire les règles obligeant les marchands à accepter toutes les cartes, notamment celles qui les obligent à accepter les cartes de crédit privilèges assorties de frais plus élevés d'un exploitant de réseau et celles qui lient les cartes de crédit et de débit.

CHAPITRE 5 :

CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE LA CARTE DE DÉBIT

Le système de paiement qui permet aux Canadiens de payer par carte de débit est exploité par Interac, qui a vu le jour en 1984. Depuis 1996, l'activité d'Interac est encadrée par une ordonnance par consentement, maintenant appelée officiellement « consentement », imposée par le Tribunal de la concurrence. Entre autres choses, l'ordonnance par consentement :

- a augmenté la liste des membres admissibles d'Interac, si bien que, avec le temps, leur nombre est passé de 27 en 1996 à 62 aujourd'hui;
- a mis en place un modèle de gouvernance dans lequel les décisions sur les nouveaux services et les frais d'interchange sont prises selon un vote majoritaire du conseil de 14 membres tandis que, pour toutes les autres questions, aucune décision ne peut nécessiter plus qu'une majorité des deux tiers;
- a donné à Interac le droit d'établir des frais d'interchange pour les transactions par carte de débit²⁰;
- a exigé qu'Interac établisse le prix de ses services de paiement – c'est-à-dire ses frais de commutation – en fonction du recouvrement des coûts, en tenant compte des frais d'exploitation et de développement²¹;
- a autorisé les marchands à imposer des frais supplémentaires, c'est-à-dire à faire payer aux consommateurs tous frais en sus du prix affiché pour les transactions par carte de débit.

En 2007, Interac a entamé des discussions avec le Bureau de la concurrence en vue de modifier son ordonnance par consentement/consentement et, par conséquent, sa structure de gouvernance et devenir une société à but lucratif pour affronter une concurrence de plus en plus âpre et un marché des paiements innovateur. Visa et MasterCard offrent déjà des services de paiement par carte de débit au Canada ou ont signifié leur intention de le faire dans un proche avenir.

Le tableau 2 présente les frais d'interchange des cartes de débit pratiqués au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

²⁰ Interac a toujours fixé à zéro ses frais d'interchange pour la carte de débit.

²¹ Les frais de commutation sont actuellement établis à 0,8 ¢ par transaction et sont facturés aux émetteurs de cartes de débit et aux acquéreurs, soit 1,6 ¢ en tout par transaction.

Tableau 2 : Frais d'interchange des cartes de débit en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis

Pays	Frais d'interchange
Australie ²²	Les frais d'interchange moyens pondérés prélevés sur les transactions par carte de débit de Visa sont plafonnés à environ 0,12 \$AU (0,103 \$CAN ⁽²³⁾) par transaction. En outre, les frais d'interchange (payés par l'émetteur de carte à l'acquéreur) doivent se situer entre 0,04 \$AU (0,034 \$CAN) et 0,05 \$AU (0,043 \$CAN) par transaction pour les transactions par carte de débit EFTPOS. (2008)
Canada ²⁴	Les frais d'interchange d'Interac au point de vente sont fixés à zéro. Les frais d'interchange prélevés sur les retraits à un guichet automatique par Interac s'élèvent à 0,75 \$ par retrait et sont payés par l'émetteur de carte à l'exploitant du guichet automatique. (2009)
Royaume-Uni ²⁵	Les frais d'interchange moyens pour une transaction par carte de débit étaient de 6,4 pence (0,144 \$CAN ⁽²⁶⁾) par transaction. (2000)
États-Unis ²⁷	Les frais d'interchange moyens pour une transaction par carte de débit (Visa et MasterCard) nécessitant une signature s'élevaient 0,38 \$US (0,494 \$CAN ⁽²⁸⁾) par transaction et les frais d'interchange moyens pour les transactions faites par carte de débit nécessitant le NIP s'élevaient à 0,19 \$US (0,247 \$CAN) par transaction. (2004)

²² Reserve Bank of Australia, *Reform of Australia's Payments System: Conclusions of The 2007/08 Review*, septembre 2008, p. 3 et 6, http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/RevCardPaySys/Pdf/conclusions_2007_2008_review.pdf.

²³ Le taux de change utilisé pour convertir les dollars australiens en dollars canadiens s'établissait à 0,8575 le 2 janvier 2009. Voir: Banque du Canada, *Taux et statistiques : Taux de change*, 2009, <http://www.banqueducanada.ca/fr/taux/exchfo-f.html>.

²⁴ Interac Association, *About Us*, <http://www.interac.ca/fr/about.php> (consulté le 29 mai 2009).

²⁵ Don Cruickshank, *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, mars 2000, p. 256, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/BankReviewAnnexD3.pdf>.

²⁶ Le taux de change utilisé pour convertir les livres anglaises en dollars canadiens s'établissait à 2,25, le taux moyen pour l'an 2000. Banque du Canada, *Taux et statistiques : Taux de change*, 2009, <http://www.banqueducanada.ca/fr/taux/exchfo-f.html>.

²⁷ Dove Consulting, *Debit in Canada: An Overview of the Canadian Debit System and Comparison with the U.S. Model*, février 2004, p. 1. Cette étude a été commandée par la PULSE EFT Association, un réseau de paiement aux États-Unis.

²⁸ Le taux de change utilisé pour convertir les dollars américains en dollars canadiens s'établissait à 1,30, le taux moyen pour l'année 2004. Banque du Canada, *Taux et statistiques : Taux de change*, 2009, <http://www.banqueducanada.ca/fr/taux/exchfo-f.html>.

POINT DE VUE DES TÉMOINS

Dans son exposé présenté au Comité, Interac s'est dite favorable à la concurrence sur le marché libre, mais seulement si elle peut égaliser les chances en se transformant en société à but lucratif. Interac a décrit sa structure de gouvernance actuelle comme étant « dysfonctionnelle » et dit qu'elle « lui liait les mains » pour ce qui est de sa capacité de faire les investissements et de prendre les décisions en matière de prix qui s'imposent si elle veut livrer concurrence efficacement à des concurrents bien financés et expérimentés comme Visa et MasterCard.

Interac a dit que si ses efforts en vue de devenir une entité à but lucratif aboutissaient, elle concurrencerait Visa et MasterCard en profitant de sa large acceptation chez les marchands et en se présentant comme un fournisseur à bas prix dont les frais sont fixes. Interac a ajouté que cette stratégie lui permettrait d'éviter les problèmes éprouvés par les systèmes de paiement par carte de débit d'autres pays qui ont essayé, sans guère de succès, de concurrencer Visa et MasterCard en augmentant les frais d'interchange dans un effort pour attirer les émetteurs et les titulaires de cartes : « Si les marchands considèrent Interac, Visa et MasterCard comme étant la même chose, et s'ils acceptent cette idée, nous perdrons la clé et la pierre angulaire de notre succès. [...] Nous voulons que notre offre se distingue de celle de Visa et de MasterCard. Notre viabilité est fondée sur nos différences. »

Un certain nombre de témoins envisagent avec inquiétude et scepticisme les avantages de la concurrence entre les systèmes de paiement par carte de débit, avec ou sans modification de l'entente par consentement/du consentement qui vise Interac. Ainsi, la coalition Stop Sticking It To Us a fait remarquer au Comité que l'expérience d'autres pays montre que la concurrence entre les systèmes de paiement par carte de débit produit « une vente aux enchères à laquelle se livrent les émetteurs et qui résulte en une augmentation des coûts pour tous. [...] Il suffit de regarder les États-Unis pour voir comment ces deux entreprises ont éliminé les services de carte de débit efficaces comme Interac. Les coûts ont explosé et se composent maintenant de frais fixes et de taux ad valorem. »

La Coalition s'est également interrogée sur la nécessité d'un taux d'interchange calculé en pourcentage de la valeur de la transaction par carte de débit : « (P)ourquoi les frais de débit devraient-ils être liés au montant de la transaction au point de vente? Si l'argent est transféré en temps réel du compte du client à l'émetteur et qu'il ne s'agit pas, de toute évidence, d'un prêt ou d'une avance de crédit, comment Visa et MasterCard peuvent-elles se justifier de facturer un pourcentage? La réponse est simple : elles peuvent actuellement le faire et ne sont soumis à aucune réglementation. »

En ce qui concerne les cartes de paiement mixtes avec lesquelles on peut accéder à des réseaux de paiement concurrents (pratique parfois qualifiée de « co-badgeage »²⁹), la Coalition a dit craindre que Visa et MasterCard n'accordent aux acquéreurs des incitatifs pour que leurs cartes de débit soient traitées en priorité au point de vente. Cela s'accompagnera d'une distribution musclée de ces cartes par les émetteurs. Il suffit d'observer ce qui se passe aux États-Unis où les deux sociétés de carte ont supprimé des services de carte de débit efficaces semblables à Interac.

Enfin, la Coalition a dit craindre « qu'Interac (ne puisse) éventuellement vouloir un interchange ou une augmentation substantielle afin de compétitionner avec Visa et MasterCard ». Pour cette raison, elle a recommandé l'imposition de règles qui limiteraient le prix des cartes de débit dans un contexte concurrentiel à une structure de droits fixes, au lieu de frais d'interchange calculés au pourcentage, et elle a souhaité « la transparence, la surveillance et la corrélation entre les frais fixes imposés et le service fourni ».

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a fait écho à cette opinion en faisant remarquer que les frais d'interchange au pourcentage sur les transactions par carte de débit pourraient « rapporter gros ». Elle a ajouté que, dans ses entretiens avec des groupes de marchands américains, elle avait reçu un avis « catégorique » : « exclure les sociétés de carte de crédit du marché de débit. [...] Ils nous ont [...] déconseillé de permettre à des caractéristiques relatives au débit et au crédit de figurer sur une même carte car cela limiterait le choix et la concurrence. »

La Fédération a dit qu'elle n'était « pas certaine qu'Interac doive obligatoirement être une société à but non lucratif ». De façon plus générale, selon elle, s'il faut qu'il y ait concurrence entre les systèmes de paiement par carte de débit, ce doit être « avec des frais fixes, par exemple. On pourrait encourager la concurrence, ouvrir le marché aux autres, mais interdire l'imposition de frais en fonction de la valeur de la transaction. »

La société Canadian Tire et la Fédération canadienne des épiciers indépendants, par exemple, ont demandé que le gouvernement fédéral « surveille de près et contrôle l'entrée de tout nouveau concurrent sur le marché de la carte de débit afin de veiller à ce qu'il y ait une vraie concurrence pour que les frais restent peu élevés et soient, comme il convient, fondés sur les transactions » [traduction]. La Fédération canadienne des épiciers indépendants pour sa part, a soutenu que, s'il devait y avoir concurrence, il faudrait que Visa, MasterCard et une Association Interac à but lucratif soient tenues d'établir des frais qui « correspondent au coût du traitement majoré seulement d'un taux raisonnable de rendement, sans autorisation de frais au pourcentage » [traduction].

²⁹ Voir la définition au chapitre 2 et le témoignage d'un représentant de Visa devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 22 avril 2009. Il est important d'éviter de confondre « co-badgeage » (cartes mixtes donnant accès à plus d'un réseau de paiement) et « co-marquage ». Dans ce dernier cas, il s'agit de cartes Visa, MasterCard ou American Express, par exemple, qui portent aussi le logo d'un autre établissement, comme une université ou une chaîne de magasins.

Dans un mémoire qui s'est fait l'écho des opinions des marchands américains exprimées par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Loreen Paterson a prié le Comité « d'empêcher Visa et MasterCard de s'implanter sur ce marché » [traduction].

D'autres témoins ont exprimé une opinion différente sur les systèmes de paiement par carte de débit et la modification possible de l'ordonnance par consentement et du consentement relatif à Interac. Dans son mémoire au Comité, la société American Express s'est prononcée en faveur « d'une concurrence libre, équitable et renforcée pour que les possibilités de paiement comme American Express, Interac et de nouveaux venus puissent concurrencer des réseaux solidement implantés comme ceux de Visa et de MasterCard » [traduction].

La Centrale des caisses de crédit du Canada, qui est membre d'Interac, a dit que ses membres « doivent avoir accès à la gamme la plus vaste possible de produits, de fournisseurs et de modèles de prestations pour les services de cartes de débit et de crédit. Une telle souplesse s'inscrit dans la logique d'un environnement de marché ouvert qui offre des choix concurrentiels aux caisses populaires et à leurs membres. Elle prévoit également du soutien afin de préserver un mode de paiement solide et axé sur les besoins du pays, comme le fait Interac. » La Centrale a fait observer : « Le marché des services des cartes change avec l'arrivée des puces et des autres technologies nouvelles et il sera encore plus important de préserver la capacité de créer et d'offrir des services de cartes axés sur les besoins des Canadiens et les caractéristiques du marché canadien. »

Quant à elle, l'Association des banquiers canadiens n'a pas arrêté de position sur la concurrence que Visa et MasterCard pourraient offrir sur le marché de la carte de débit, mais elle a eu la réflexion suivante : « Les clients sont mieux servis par un marché ouvert et concurrentiel. Le système actuel de cartes de débit profite aux Canadiens. Il doit croître et évoluer pour répondre aux besoins d'une économie mondiale plus intégrée. »

D'autres témoins ont insisté sur les avantages que pouvait présenter une concurrence plus vive entre les systèmes de paiement par carte de débit. Dans son mémoire, Vishal Malik a écrit que le Canada devrait se réjouir de l'entrée de Visa et de MasterCard sur le marché canadien de la carte de débit à cause de ce qu'il a décrit comme un certain nombre de « lacunes » des cartes de débit d'Interac. Parmi ces lacunes, il signale l'impossibilité d'utiliser les cartes de débit au Canada pour louer des véhicules, réserver des chambres d'hôtel, faire des achats à l'étranger et faire des transactions commerciales en ligne. Toutefois, Interac a dit au Comité que son système *pouvait* servir à faire des achats en ligne.

UseMyBank Services, Inc. a exprimé une opinion semblable à celle de M. Malik, soutenant qu'« il est dans l'intérêt supérieur de notre pays d'avoir le plus grand nombre possible de services de débit en direct au Canada pour assurer la qualité du service et des prix équitables » [traduction].

De nouveaux produits de débit étant déjà disponibles au Canada ou sur le point de l'être, Visa et MasterCard ont dit appuyer une concurrence plus vigoureuse entre systèmes de paiement par carte de débit. Visa, par exemple, a dit au Comité : « Nous croyons que le consommateur doit avoir le choix », tandis que MasterCard a expliqué que, si on favorise la concurrence, « les forces du marché seront plus à même qu'un monopole d'offrir plus aux commerçants et aux consommateurs, sous forme de choix additionnels, de concurrence sur les prix, d'innovations et de couverture internationale ».

Visa et MasterCard ont fait remarquer qu'elles adaptaient leurs stratégies de prix et de marketing aux particularités du marché financier canadien, notamment un système financier dominé par quelques grandes institutions et un marché du débit dominé par la société à but non lucratif Interac. Compte tenu de ce qu'elles croient être le contexte institutionnel, les deux sociétés estiment que ce qui s'est passé dans d'autres pays n'a aucun lien direct avec ce qui arrivera au Canada.

Comme on l'a vu plus haut, Visa a informé le Comité du fait que, lorsqu'elle s'implantera sur le marché canadien du paiement par carte de débit, si elle le fait, elle n'appliquera pas la règle obligeant à honorer toutes les cartes et n'imposera pas ses cartes de débit aux marchands qui acceptent ses cartes de crédit. MasterCard, de son côté, a indiqué qu'elle n'avait pas établi de frais d'interchange pour sa carte de débit Maestro et que, par ailleurs, ses frais de commutation étaient actuellement de 0,5 ¢ (0,005 \$) par transaction, soit 37,5 p. 100 de moins que les 0,8 ¢ (0,008253 \$) exigés par Interac. En somme, elle soutient que les forces de la concurrence ont déjà été bénéfiques.

Visa a également informé le Comité que, pour s'implanter sur le marché canadien de la carte de débit, elle aura des frais d'interchange, composés d'un montant fixe et d'un pourcentage du montant de chaque transaction³⁰. Selon elle, il n'est pas « viable à long terme de n'avoir aucuns frais d'interchange pour les paiements », en raison des coûts de financement de l'innovation et de l'offre de services comme l'achat de biens en ligne, par commande postale ou par téléphone. Visa admet que les frais d'interchange proposés peuvent avoir pour conséquence que son produit de débit sera plus coûteux que les cartes de débit concurrentes, mais elle précise que les marchands peuvent choisir de ne pas accepter ses cartes de débit s'ils les jugent trop coûteuses³¹.

MasterCard a dit au Comité qu'elle était favorable aux modifications proposées dans la structure organisationnelle d'Interac « à condition qu'Interac perde son monopole

³⁰ Ces taux varieront entre 0,15 p. 100 de la valeur de la transaction + 0,05 \$ pour l'alimentation et les achats d'essence et 1,15 p. 100 par transaction pour les transactions qui se font sans la présence de la carte de débit (p. ex., pour les achats en ligne ou au téléphone). Voir Visa, *Frais d'interchange de Visa Canada*, p. 4, http://www.visa.ca/fr/aboutcan/mediacentre/interchange/pdf/nov2008_interchange-rates-fr.pdf.

³¹ Visa a signalé également que les institutions qui décident d'émettre ses cartes de débit auront la possibilité de délivrer une carte de débit limitée à Visa ou d'associer le produit Visa à Interac sur la même carte, de sorte que le consommateur puisse faire le choix au point de vente.

et soit soumis à la concurrence d'un marché où évoluent plusieurs fournisseurs de cartes de débit ».

En ce qui a trait à la question des cartes mixtes, Visa a dit au Comité que cette solution « offrait des choix au consommateur. Les banques y pensent et nous parlons d'une proposition comprenant à la fois Visa et Interac sur une puce, ce qui donnerait le choix aux consommateurs au point de vente. Les consommateurs pourraient choisir soit Interac soit Visa pour leurs transactions » [traduction].

Enfin, le Groupe Desjardins a fait valoir dans son témoignage que la politique idéale se trouvait peut-être entre les deux extrêmes proposés par les détaillants d'une part, et Visa et MasterCard d'autre part : « On les entend [les détaillants] aujourd'hui réclamer son maintien [Interac] dans ses modalités actuelles et Desjardins comprend le bien-fondé de cette réclamation, d'autant plus que le réseau de débit canadien est souvent cité comme un modèle du genre à l'étranger et son marché fait dorénavant l'envie d'organisations de paiement étrangères. La nature des systèmes de paiement pour bien fonctionner fait appel à une certaine compétition entre les acteurs des systèmes de paiement ouverts. Il faut de la concurrence, tout le monde s'entend là-dessus, mais aussi beaucoup de collaboration parce que la réussite actuelle des systèmes est due en grande partie au travail de collaboration inter-institutions afin d'harmoniser le chaos incessant de nouvelles initiatives sans avenir qui peuvent augmenter les coûts des commerçants et surtout mélanger les consommateurs qui paient toujours en définitive tous les coûts reliés au service de paiement. »

POINT DE VUE DU COMITÉ

Le Comité prend note de l'opinion largement partagée des témoins voulant que, malgré ses limites actuelles, Interac – modelée selon l'ordonnance par consentement et le consentement en place depuis 1996 – ait remporté un éclatant succès en faisant de la carte de débit un mode de paiement largement utilisé et accepté au Canada. Il remarque par exemple que les Canadiens sont dans le monde ceux qui, derrière les Suédois, utilisent le plus la carte de débit.

Parallèlement, le Comité reconnaît que le marché de la carte de débit au Canada a récemment changé. Il se fait déjà ou il se fera bientôt des transactions par carte de débit sur les réseaux de Visa et de MasterCard, et l'Association Interac est clairement consciente de cette menace concurrentielle, comme en témoignent ses entretiens avec le Bureau de la concurrence au sujet de la modification de l'ordonnance par consentement/du consentement pour qu'elle puisse modifier sa structure de gouvernance et se transformer d'association sans but lucratif en société à but lucratif. Nous sommes conscients de l'argument d'Interac selon lequel sa situation actuelle d'association sans but lucratif et son mode de gouvernance entrave sa capacité de livrer concurrence, compte tenu des réalités nouvelles du marché. Bien que nous ne puissions anticiper les résultats de ces discussions, en règle générale, nous croyons que les intervenants sur le

marché devraient pouvoir se livrer concurrence dans un contexte où les règles du jeu sont les mêmes pour tous.

Cela dit, le Comité craint que la concurrence entre les systèmes de paiement par carte de débit n'entraîne des coûts plus élevés pour les marchands et, finalement, des prix de détail plus élevés pour les consommateurs. Les frais d'interchange des cartes de débit de Visa seront constitués d'un montant fixe plus un certain pourcentage de la transaction. Visa admet que les coûts pourraient être plus élevés pour les marchands que ceux d'Interac et de MasterCard. Certes, MasterCard signale que sa carte de débit Maestro est moins coûteuse que celle d'Interac, y voyant la preuve que la concurrence est avantageuse. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que la situation sera durable et nous craignons que la concurrence entre Interac et deux concurrents bien financés et très avertis comme Visa et MasterCard ne marginalise Interac et ne l'évince du marché, peu importe sa structure de gouvernance, ou encore n'aboutisse à une fusion ou à une acquisition qui aurait pour effet de limiter la concurrence sur le marché de la carte de débit, où ne seraient plus présents que Visa et MasterCard. Et dès lors, les frais de traitement des paiements par carte de débit et les frais subis par les marchands se comporteraient comme ils l'ont fait ailleurs en pareilles circonstances : ils augmenteraient.

Le Comité croit également qu'il n'y a guère de justification pour des frais d'interchange calculés au pourcentage, des taux d'escompte du marchand et des frais de commutation pour les cartes de débit, car ce mode de paiement comporte un transfert relativement simple et à peu près instantané entre le compte de l'acheteur et celui du vendeur. Il n'y a aucun risque évident de crédit et aucune période sans intérêt pour le financement de ces transferts comme c'est le cas dans les transactions par carte de crédit. En outre, l'expérience d'Interac a montré qu'une structure de frais fixes, même dans un modèle sans but lucratif et avec des frais d'interchange de zéro, permet la réussite des points de vue de l'émission et de l'acceptation, même s'il y a des risques et des coûts liés à la fraude, qui sont du reste à la hausse, selon le Comité. À cet égard, le Comité ne perd pas de vue le témoignage de l'Association des banquiers canadiens, selon laquelle les clients canadiens titulaires de cartes de crédit et de débit se sont fait rembourser en 2008 un montant de plus de 500 millions de dollars au titre de pertes liées à des activités criminelles. Le Comité estime que des frais de commutation et d'interchange fixes peuvent suffire à financer l'innovation. Interac nous a dit qu'elle avait été incapable de financer les coûts de l'innovation jusqu'à maintenant en grande partie à cause de sa structure de gouvernance qui empêche le conseil d'administration de relever les frais. L'ordonnance par consentement et le consentement d'Interac permettent clairement d'établir des frais de commutation pour couvrir les coûts de développement. Interac a également le pouvoir d'établir des frais d'interchange, mais elle s'est abstenue de le faire.

En outre, pour que les règles du jeu soient les mêmes pour tous durant les premiers stades du nouveau marché concurrentiel de cartes de débit au Canada, le Comité croit que le gouvernement fédéral devrait fixer les frais d'interchange des transactions

effectuées avec des cartes de débit à zéro, soit le montant établi par Interac, et par MasterCard pour la carte Maestro. En outre, le ministre des Finances devrait faire d'Interac, de Visa et de MasterCard des systèmes de paiement désignés aux termes de la *Loi canadienne sur les paiements* s'il l'estime nécessaire à l'efficacité et à la compétitivité des systèmes de paiement du Canada, c'est-à-dire pour uniformiser les règles³².

Enfin, le Comité reconnaît que le co-badgeage est déjà une réalité. Nous craignons que, par une pratique appelée traitement prioritaire, le choix entre les diverses options de paiement acceptées par les marchands pour une carte donnée ne soit pas fait par le marchand ni par le titulaire de carte. Nous estimons que les titulaires de carte devraient être libres de choisir le mode et le système de paiement qu'ils préfèrent.

Pour résumer, le Comité croit que, compte tenu de la nature de la concurrence entre les systèmes de paiement, il y a un risque que la concurrence sur le marché de la carte de débit fasse augmenter les frais de carte de débit pour les acquéreurs et les commerçants et, par contrecoup, les prix de détail pour les consommateurs. Il croit également que les transactions par carte de débit sont, en soi, moins risquées et moins coûteuses que les transactions par carte de crédit. En conséquence, elles ne justifient pas une structure de frais au pourcentage, qu'il s'agisse des frais d'interchange ou des frais de commutation. Enfin, le Comité reconnaît la nécessité de ces frais pour financer des coûts raisonnables d'innovation ainsi qu'un rendement raisonnable sur l'investissement. Compte tenu de ces considérations, nous croyons que les frais de commutation et d'interchange sur le marché de la carte de débit devraient être un montant fixe par transaction et que les titulaires de carte devraient être libres de choisir, au point de vente, le mode et le système de paiement qu'ils préfèrent. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 3 : Que le gouvernement fédéral prenne les mesures appropriées pour :

- **exiger que les frais de commutation et d'interchange soient calculés sur la base d'un montant fixe par transaction pour les transactions par carte de débit;**
- **fixer les frais d'interchange à zéro pendant trois ans pour toutes les transactions effectuées par carte de débit;**
- **interdire le traitement prioritaire afin que les titulaires de carte puissent choisir, au point de vente, le mode de paiement qu'ils préfèrent lorsqu'ils utilisent une carte dite « mixte » ou « co-badgée ».**

³² Voir le paragraphe 37(2) de la *Loi canadienne sur les paiements*.

CHAPITRE 6 : COMMUNICATION DE L'INFORMATION FINANCIERE

Au cours de son étude, le Comité a cerné deux thèmes principaux qui concernent l'utilisation de la carte de crédit par les consommateurs : les taux et les conditions dont les cartes de crédit sont assorties, un sujet traité au chapitre 7, et la communication de l'information financière, qui fait l'objet du présent chapitre. À de rares exceptions près, les témoins n'ont guère parlé de la carte de débit sous l'angle de la consommation. Il n'est pas inutile, avant de passer en revue les témoignages recueillis par le Comité et d'énoncer ses recommandations, de présenter des renseignements objectifs dans l'optique du consommateur.

Les banques à charte du Canada ont commencé à émettre des cartes de crédit en 1968. Depuis, l'émission et l'utilisation de cartes de crédit ont beaucoup progressé. En 1977, 8,2 millions de cartes de crédit Visa et MasterCard étaient en circulation au Canada³³. En 2007, il y en avait quelque 64,5 millions – Visa, MasterCard, American Express et autres – au Canada³⁴. Cette même année, les Canadiens ont réglé en moyenne 67,3 transactions par carte de crédit par personne, et la valeur moyenne de ces transactions s'est élevée à 100,70 \$US, contre 41,4 transactions, d'une valeur moyenne de 65,10 \$US, en 2000³⁵. Au total, les achats réglés par carte de crédit au Canada ont totalisé environ 240,5 milliards de dollars en 2007³⁶.

Les données d'enquête dont les témoins ont parlé au Comité révèlent qu'entre 60 et 70 p. 100 des détenteurs de carte de crédit acquittent régulièrement leur solde chaque mois. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada, par exemple, nous a dit que, selon son enquête, 60 p. 100 d'entre eux acquittent intégralement leur solde mensuel, alors que l'Association des banquiers canadiens, citant une étude du Boston Consulting Group, situe la proportion à 70 p. 100. Ceux qui ne paient pas le solde à l'échéance ou qui se servent de leur carte de crédit pour se procurer des avances de fonds paient les intérêts prévus dans leur contrat de crédit.

Des informations récentes veulent que la récession actuelle fasse augmenter le nombre de titulaires qui ont un compte en souffrance sur leur carte, par définition ceux qui affichent un arriéré de 90 jours ou plus. Entre le 31 janvier 2004 et le 31 octobre 2008, le taux de comptes en souffrance – qui se mesure par la valeur des prêts sur carte de crédit en souffrance divisée par le total des soldes durant une période donnée – était de

³³ Association des banquiers canadiens, *Statistiques sur les cartes de crédit – VISA et MasterCard*, http://www.cba.ca/contents/files/statistics/stat_20081031_cc_db038_fr.pdf.

³⁴ Banque des règlements internationaux (BRI), *Statistics on Payment and Settlement Systems in Selected Countries* (Livre rouge), diverses années, http://www.bis.org/list/cpss/tid_57/index.htm.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

0,84 p. 100 pour les cartes de crédit Visa et MasterCard. Cependant, au 31 janvier 2009, le taux avait progressé de 36 p. 100 pour atteindre 1,14 p. 100³⁷.

D'après un sondage réalisé par Deloitte Touche Tohmatsu en janvier 2009 auprès de directeurs de services financiers, la hausse du nombre de paiements en souffrance entraînait des pertes et qu'une augmentation de 100 points de base du taux de perte annualisé – radiations nettes divisées par le total des soldes impayés – représenterait des pertes annualisées de plus de 800 millions de dollars pour l'ensemble de l'industrie³⁸. Une perte de cette envergure aurait représenté environ 0,33 p. 100 de la valeur totale des transactions réglées par carte de crédit en 2007. Alors que, au Canada, « les sociétés de carte de crédit enregistrent habituellement un taux de perte de moins de 4 p. 100, ce qui est bien inférieur au taux que connaissent les sociétés américaines correspondantes (taux de 6 p. 100, à la hausse) », le fait que le ratio de dette-revenu disponible des consommateurs canadiens ait récemment dépassé celui des Américains³⁹ veut probablement dire que « ces sociétés font face à de nouveaux risques », d'autant plus que, « [d]epuis 2004, les banques canadiennes ont constaté une hausse du solde de leurs cartes de crédit de près de 40 p. 100⁴⁰ ». Une étude plus récente de Marchés mondiaux CIBC montre que le taux de perte, au Canada, a atteint en décembre 2008 un taux annualisé de 4,53 p. 100⁴¹.

Le 21 mai 2009, le gouvernement fédéral a annoncé plusieurs projets de modification de la réglementation visant à améliorer l'information sur les cartes de crédit et la communication de cette information; le ministère des Finances étudie actuellement les commentaires du public sur les changements proposés. On trouvera à l'annexe B une description de ces modifications, ainsi que les nouvelles règles adoptées récemment aux États-Unis relativement à la communication de l'information pour les cartes de crédit.

POINT DE VUE DES TÉMOINS

Un certain nombre de témoins que le Comité a entendus craignent que les Canadiens ne comprennent pas pleinement les coûts et les conséquences de l'acquisition et de l'utilisation des cartes de crédit. La situation est peut-être attribuable en partie à des problèmes d'information du côté de l'offre, comme la complexité des textes qui expliquent les conditions d'utilisation des cartes ou les caractéristiques des contrats, et en partie à des problèmes du côté de la demande, comme l'incapacité des consommateurs de

³⁷ Association des banquiers canadiens, *Statistiques sur les comptes en souffrance des cartes de crédit et pertes connexes – Visa et MasterCard*, http://www.cba.ca/contents/files/statistics/stat_creditcarddelinquency_fr.pdf.

³⁸ Deloitte Touche Tohmatsu, une Verein (association) suisse, *Naviguer en eaux troubles*, http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/ca_fr_consulting_Unchartedwaters_Jan09v2.pdf. Étude fondée sur des entrevues avec la haute direction d'institutions qui émettent des cartes.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Benjamin Tal, « Household Credit Analysis », *Marchés mondiaux CIBC*, 4 mars 2009, http://research.cibcwm.com/economic_public/download/hca-090304.pdf.

comprendre les termes financiers ou de faire suffisamment attention aux modalités du contrat.

Les modifications proposées le 21 mai 2009 par le gouvernement fédéral relativement à la réglementation sous-tendant la *Loi sur les banques* sont conformes au témoignage présenté au Comité par le ministère des Finances qui a dit que « le gouvernement est de plus en plus inquiet de la complexité des produits offerts ». C'est pourquoi, a-t-il expliqué, le gouvernement fédéral « apportera des améliorations relativement à différents aspects, comme la communication de renseignements clairs et simples sur les formulaires de demande de cartes de crédit et les contrats connexes et l'envoi d'avis clairs en temps opportun au sujet des modifications touchant les taux et les frais ».

Sur le plan de la communication de l'information, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a signalé au Comité que le règlement d'application de la *Loi sur les banques* exigeait déjà « l'utilisation de langage clair et direct » et qu'elle « insist[e] maintenant en la matière un petit peu plus fort auprès des institutions ». L'Agence ajoute qu'elle collabore étroitement avec MasterCard à l'élaboration « d'un formulaire de demande type » dont les émetteurs de cartes pourraient se servir.

Dans son mémoire au Comité, la Banque MBNA Canada (ci-après, MBNA) précise : « Nous partageons le point de vue du gouvernement, qui veut faire en sorte que les Canadiens aient accès au crédit à des conditions équitables et transparentes. Nous appuyons sa proposition visant à renforcer la communication des renseignements sur les cartes de crédit, de façon que les consommateurs soient mieux armés pour prendre des décisions éclairées. » [traduction]

Dans son mémoire, Del Umholtz a signalé qu'il était favorable à des contrats normalisés et simplifiés, rédigés dans une langue simple, « parce que ce qui est présenté aux consommateurs passe nettement par-dessus la tête de la majorité d'entre eux et cache dans les passages en petits caractères, dans ces textes souvent longs sur les conditions, bien des clauses pièges qui permettent simplement à l'émetteur de relever les taux et de coincer le consommateur pendant une période prolongée » [traduction].

De la même façon, Option consommateurs a recommandé des améliorations dans le libellé des formulaires et contrats de crédit, mais l'organisme ajoute que le gouvernement fédéral doit « réglementer et surveiller » la communication des renseignements qui portent sur « le calcul et l'impact des paiements minimums, les frais pour dépassement de limite et d'autres peines pour paiement tardif, les modifications des taux d'intérêt, l'imputation des paiements, les intérêts rétroactifs, les avances d'argent liquide, les modifications unilatérales des clauses contractuelles ainsi que la publicité et la sollicitation pour crédit en magasin » [traduction]. Option consommateurs ajoute qu'il doit y avoir des « contrôles » sur le comportement du prêteur, en ce sens qu'il devrait être tenu, lorsqu'il émet des cartes de crédit, de conseiller les titulaires de carte sur le meilleur usage des produits de crédit et la bonne évaluation de leur capacité de rembourser.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a également exprimé des inquiétudes au sujet de la tendance qu'elle perçoit chez les émetteurs de cartes à offrir du crédit « à l'aveuglette », comportement qui, d'après elle, a des conséquences négatives, car « [n]ous en payons tous le prix sous forme de taux d'intérêt plus élevés que ce que nous devrions payer ». La Fédération a ajouté : « Les banques ne devraient pas avoir le droit d'envoyer des cartes assujetties à de nouveaux frais et présentant des caractéristiques différentes aux consommateurs qui n'en ont pas fait la demande. [...] Certains ne savent même pas ce qu'est cette nouvelle carte. Ils ne comprennent pas que les frais soient plus élevés pour le commerçant et ne veulent pas nécessairement tous ces avantages. »

La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire a dit au Comité que les intérêts des consommateurs seraient mieux servis si on « habilitait » des groupes de défense des consommateurs comme la Coalition pour qu'ils fassent des démarches au nom de consommateurs. Elle a recommandé que le gouvernement exige des émetteurs de cartes que, « [u]ne ou deux fois par année, [ils incluent] dans les envois postaux aux clients une brochure d'une page qui décrit le but du groupe et qui les invite à en devenir membres, moyennant le paiement de frais annuels minimaux. »

Les nouvelles exigences de déclaration devraient aider les consommateurs à faire des choix mieux informés, mais certains témoins ont parlé aussi de la question des connaissances financières de base des consommateurs, un thème que le gouvernement fédéral a abordé dans le budget 2009 dans lequel il a proposé la création d'un groupe de travail national « qui fera des recommandations au ministre des Finances sur une stratégie nationale cohérente en matière de connaissances financières de base ».

La Centrale des caisses de crédit du Canada, par exemple, a proposé que le groupe de travail en question fasse un inventaire des programmes existants d'initiation aux finances « dans toutes les collectivités et toutes les provinces » et cerner les « outils et (l)es programmes qui fonctionnent le mieux. Ainsi, tous pourraient y avoir accès, au lieu que l'accès ne se limite qu'à un petit groupe, ici et là».

La maison Edgar, Dunn & Company a dit croire en la valeur des connaissances financières de base tant pour les consommateurs que pour les marchands, soutenant que les deux groupes ont besoin de mieux comprendre les coûts et les avantages de l'utilisation et de l'acceptation des cartes de crédit et de débit.

Pour sa part, Roger Ware a dit que, comme il était professeur d'université, ce n'est pas lui qui irait contester l'importance de l'éducation, mais qu'il était important de bien choisir le quand et le comment : « Un ami de Kingston m'a dit récemment qu'il avait étudié l'économie à l'école secondaire et que la seule chose qu'il avait apprise était de tenir un chéquier. J'ai été étonné car, bien qu'aujourd'hui on enseigne l'économie à l'école secondaire, on n'apprend pas aux élèves à tenir un chéquier. » Il a ajouté qu'il était

favorable à des mesures visant « l'autre partie », soit une meilleure communication de l'information par les émetteurs : « Je pense qu'il serait bon de favoriser la divulgation, la transparence et l'acquisition de connaissances en matière de finances. »

Dans son mémoire au Comité, la Fondation canadienne d'éducation économique a aussi dit qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer les connaissances des consommateurs en matière de finances ou ce qu'elle appelle l'élément demande de la question.

Rares sont les témoins entendus par le Comité qui ont soutenu que des connaissances financières de base pouvaient, en soi, améliorer l'utilisation de la carte de crédit par les consommateurs. Ainsi, Jacob Ziegel, a manifesté du scepticisme au sujet des avantages d'une amélioration des connaissances financières de base, tandis qu'Option consommateurs a fait remarquer que ces connaissances ne sont qu'un sous-ensemble d'un problème beaucoup plus important : l'analphabétisme et les lacunes en arithmétique. Citant des données de Statistique Canada sur l'alphabétisation, l'organisme a signalé que 42 p. 100 des Canadiens de 16 à 65 ans ont un niveau 2, ce qui ne suffit pas pour participer pleinement à l'économie du savoir⁴².

Dans son exposé, Saul Schwartz a dit : « Il est plutôt clair, d'après les évaluations portant sur ces programmes (connaissances financières de base) que, s'ils ont un impact sur le niveau de connaissance, il est très modeste. » [traduction] Il a ajouté que, à son avis, si les fournisseurs de services financiers réclament davantage de stratégies visant à inculquer des connaissances financières de base, c'est souvent pour éviter une réglementation directe. Il a recommandé la création d'un organisme de réglementation qui serait chargé d'assurer la « sécurité du consommateur » par l'usage d'une langue claire et simple et de réglementer les « conditions d'utilisation des cartes de crédit et de débit » [traduction].

La Fondation canadienne d'éducation économique doute pour sa part que ce soit l'élément offre de la question de la littératie financière qui conduit beaucoup de gens à prendre de mauvaises décisions en matière financière. Selon elle, les Canadiens souhaitent agir rationnellement; ils ne cherchent pas à se retrouver dans de mauvais draps financièrement parlant, à vivre les angoisses d'un endettement excessif, avec les conséquences que cela comporte sur leurs relations personnelles et leur avenir. Pour répondre à ces préoccupations du côté de l'offre, la Fondation recommande la création d'un bureau de la communication financière qui veillera à la clarté et la simplicité des documents et ressources fournis par le gouvernement, de même que par le secteur financier et ses associations.

⁴² Voir Statistique Canada, « Enquête internationale sur les compétences en lecture », dans *Le Quotidien*, 9 janvier 2008 : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080109/dq080109a-fra.htm>.

POINT DE VUE DU COMITÉ

Le Comité estime que la question des connaissances financières de base a deux volets. D'un côté, il incombe aux consommateurs, dans une certaine mesure, de comprendre les produits financiers qu'ils utilisent. De l'autre, les fournisseurs de services financiers ont la responsabilité de communiquer l'information nécessaire d'une façon claire, concise et utile; penser le contraire reviendrait, à notre avis, à blâmer la victime, qui s'efforce généralement d'agir rationnellement.

En conséquence, le Comité souscrit dans l'ensemble au projet de modification de la réglementation annoncé par le gouvernement fédéral le 21 mai 2009. Cependant, bien qu'il soit conscient du fait que le ministère de Finances étudie actuellement les commentaires suscités par son projet, il estime néanmoins qu'il faut aller plus loin, en tout cas que ce qui a été annoncé initialement⁴³. Nous estimons en particulier que les émetteurs de carte devraient être tenus d'indiquer au client combien de mois il lui faudra, abstraction faite de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds, pour acquitter le solde dû s'il ne fait que le paiement minimum mensuel et ce que cela lui coûtera au total⁴⁴. Nous pensons aussi que les émetteurs de carte devraient être tenus d'indiquer au client le montant du paiement mensuel nécessaire pour payer le solde dû en 36 mois en l'absence de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds. Ces deux mesures aligneraient les règles de divulgation canadiennes sur celles qui ont récemment été adoptées aux États-Unis.

Le Comité estime qu'on aboutirait à une plus grande transparence et, partant, des décisions plus informées de la part des consommateurs si les porteurs de carte recevaient, avec leur relevé mensuel, le total cumulatif des frais d'intérêt et autres frais payés et encourus dans l'année. En outre, pour sensibiliser les consommateurs à l'existence de cartes de crédit assorties de taux d'intérêt plus faibles, nous pensons que les émetteurs

⁴³ Le gouvernement fédéral influe à la fois sur l'offre et la demande d'information financière. Par l'intermédiaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, il essaie d'améliorer la capacité du consommateur de comprendre les questions financières et de faire respecter les exigences relatives à la communication de l'information sur les cartes de crédit exposées dans le règlement d'application de la Loi sur les banques. Plus particulièrement, le paragraphe 6(4) du *Règlement sur le coût d'emprunt* (banques) exige que les sociétés de carte de crédit communiquent « en langage simple, clair et concis » et que l'information soit « présenté(e) de façon logique et susceptible d'attirer l'attention de l'emprunteur sur les renseignements dont la communication est exigée par le présent règlement ». Le Règlement prévoit notamment que les émetteurs de cartes doivent faire connaître le mode de calcul du taux d'intérêt, les délais de grâce, le montant dont le titulaire peut être tenu responsable en cas de vol de sa carte, et fournir un relevé détaillé qui précise le montant à payer et la date d'échéance. Les émetteurs de cartes sont également tenus de donner un préavis de 30 jours avant d'apporter certaines modifications au contrat de carte de crédit. Les exceptions comprennent le changement de la limite de crédit, la prolongation du délai de grâce, la réduction des frais non liés aux intérêts ou des frais en cas de défaillance et le changement du taux d'intérêt variable mentionné résultant d'un changement de l'indice publié sous-jacent.

⁴⁴ Suivant la proposition du gouvernement fédéral du 21 mai 2009, les émetteurs de cartes seraient tenus de divulguer seulement le nombre de mois nécessaire pour rembourser le solde dû, et non le coût que cela représente.

devraient être tenus de communiquer régulièrement de l'information sur l'éventail complet de leurs cartes de crédit avec les frais et taux d'intérêt qui y sont associés. Enfin, nous croyons que les émetteurs de cartes devraient être tenus d'informer régulièrement les titulaires de carte de l'existence de l'outil de sélection de carte de crédit de l'Agence de consommation en matière financière du Canada⁴⁵ conçu pour aider les consommateurs à choisir la carte de crédit qui convient le mieux à leurs besoins, notamment au moment du renouvellement de la carte.

Le Comité fait remarquer qu'il a déjà abordé par le passé les questions liées aux connaissances financières de base. Dans son rapport de juin 2006, intitulé *La protection des consommateurs dans le secteur des services financiers : Une tâche inachevée*, il a recommandé que le gouvernement fédéral élabore un modèle de programme d'enseignement, augmente les ressources financières des ministères et organismes fédéraux compétents, étudie les moyens d'améliorer l'accès à un crédit de prix raisonnable, ordonne au ministère des Finances de rencontrer les institutions financières en vue d'assurer des contrats de services financiers clairs, simples et concis, et ordonne à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de lancer une campagne permanente de sensibilisation. Dans ce même rapport, le Comité s'est exprimé au sujet des efforts de la Fondation canadienne d'éducation économique. Il continue d'appuyer les efforts de cette organisation et d'autres organisations analogues qui cherchent à améliorer les connaissances des Canadiens en matière économique et financière.

Le Comité se réjouit que le gouvernement fédéral ait agi dans l'esprit d'au moins certaines de ses recommandations de juin 2006. Comme on l'a déjà dit, le budget de 2009 a proposé la création d'un groupe de travail qui soumettra des recommandations au gouvernement fédéral sur l'élaboration d'une stratégie nationale « cohérente » en matière de connaissances financières de base.

Le Comité craint toutefois que le groupe de travail proposé ne néglige une considération importante : que faire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada ? Certes, l'Agence « insiste un petit peu plus fort » pour imposer aux émetteurs de cartes une meilleure communication de l'information, mais le Comité croit que cet engagement est trop timide. Vu le nombre des témoins qui ont déploré la complexité des contrats de carte de crédit, il souhaiterait un engagement plus ferme, de la part de l'Agence, à exercer son pouvoir réglementaire existant à l'égard de la communication de l'information sur les cartes de crédit.

Compte tenu de cette préoccupation, le Comité estime que le gouvernement fédéral devrait enjoindre à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de faire appliquer plus vigoureusement les exigences de divulgation et lui donner les moyens de le faire. Il devrait aussi la charger de surveiller, pour en faire rapport, les

⁴⁵ Le site Web est à l'adresse

<http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/consommateurs/IOutils/CartesCredit/default.asp>.

pratiques des émetteurs de cartes et notamment d'étudier l'évaluation de la solvabilité par les sociétés de carte de crédit. Pour ces raisons, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement fédéral force les émetteurs de cartes de crédit à placer bien en vue sur les relevés mensuels les informations suivantes, et ce, dans un langage clair et simple :

- le nombre de mois qu'il faudra au titulaire, abstraction faite de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds, pour acquitter le solde dû s'il ne fait que le paiement minimum mensuel et combien cela lui coûtera au total;
- le montant du paiement mensuel nécessaire pour payer le solde dû en 36 mois en l'absence de tout nouvel achat ou de toute nouvelle avance de fonds;
- le total cumulatif des frais d'intérêt et autres frais payés et encourus dans l'année pour utiliser la carte de crédit.

En outre, le gouvernement devrait forcer les émetteurs de cartes de crédit à renseigner les titulaires de carte sur l'éventail complet de leurs cartes de crédit avec les frais et taux d'intérêt qui y sont associés et sur l'outil de sélection de carte de crédit en ligne de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Enfin, le gouvernement devrait enjoindre à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de faire appliquer plus vigoureusement les exigences de divulgation et lui donner les moyens de le faire, et charger aussi celle-ci de surveiller, pour en faire rapport, les pratiques des émetteurs de cartes, notamment en ce qui concerne l'observation des codes de conduite applicables et des règlements fédéraux relatifs à la communication de l'information.

CHAPITRE 7 : CONDITIONS DES CARTES DE CREDIT ET DES TAUX D'INTERET

Les contrats de crédit précisent un certain nombre de conditions, notamment les intérêts sur les soldes impayés et les avances de fonds, les frais annuels (lorsqu'il y a lieu), les frais pour dépassement de la limite de crédit, le paiement minimum à effectuer, les méthodes de conversion des devises et les circonstances dans lesquelles le titulaire de carte qui a eu un solde non payé peut de nouveau avoir droit à une période de grâce sans intérêt⁴⁶. Ces derniers mois, des sociétés de carte de crédit ont modifié plusieurs de ces conditions. Ainsi, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a dit au Comité qu'elle avait observé des hausses de frais et l'élimination de certaines cartes de crédit à faible taux d'intérêt. Le tableau 3 traite des taux d'intérêt de quelques cartes de crédit, du taux préférentiel offert par des institutions financières et du taux que vise la Banque du Canada pour le financement à un jour pour la période allant de 2003 à 2008

⁴⁶ Les contrats de crédit peuvent aussi préciser un certain nombre d'avantages, dont des périodes de grâce sans intérêt, des dispositions sur la rétrofacturation pour des articles rendus ou des biens et services non fournis, des garanties prolongées sur les achats, des assurances (voyages, santé, accident et maladie) et le calcul des points de récompense. Dans des offres promotionnelles spéciales, les sociétés de carte de crédit peuvent également proposer de faibles taux d'intérêt de lancement et d'autres avantages comme des points de récompense supplémentaires pour les voyages, la rétrofacturation ou les achats.

Tableau 3: Taux d'intérêt annuels, par type de carte de crédit, 2003-2008 (en %)

	Cartes de crédit standard		Cartes de crédit or		Cartes de crédit platine	
Année	Taux réduit	Taux régulier	Taux réduit	Taux régulier	Taux réduit	Taux régulier
2003	8,90 - 13,90	15,48 - 25,99	8,90 - 13,90	17,75 - 23,99	9,99 - 12,90	16,90 - 23,99
2004	9,75 - 14,50	17,75 - 25,99	8,40 - 14,50	8,40 - 23,99	5,99 - 14,50	7,99 - 23,99
2005	9,99 - 14,50	17,90 - 25,99	8,40 - 14,50	8,40 - 23,99	5,99 - 14,50	5,99 - 23,99
2006	9,99 - 14,50	17,99 - 25,99	9,40 - 14,50	9,40 - 25,99	9,40 - 14,50	9,40 - 25,99
2007	9,99 - 14,50	16,99 - 25,99	9,40 - 14,50	9,40 - 25,99	9,40 - 14,50	9,40 - 25,99
2008	9,99 - 14,99	18,40 - 25,99	9,90 - 14,90	9,90 - 21,49 ⁴⁷	5,80 - 14,50	9,90 - 25,99

	Cartes de crédit pour étudiants		Cartes de crédit de commerçant ⁴⁸	Institutions financières	Banque du Canada
Année	Taux réduit	Taux régulier	Taux régulier	Taux préférentiel ⁴⁹	Taux cible du financement à un jour ⁵⁰
2003	8,90 - 12,90	15,48 - 18,90	24 - 28,80	4,69	2,94
2004	10,40 - 12,90	17,75 - 18,75	24 - 28,80	4,00	2,25
2005	10,40 - 10,90	18,40 - 19,50	28,8	4,42	2,65
2006	10,40 - 11,40	18,40 - 19,75	28,8	5,81	4,01
2007	10,40 - 11,40	18,40 - 19,75	28,8	6,10	4,35
2008	11,40 - 11,90	18,40 - 19,75	28,8	4,73	3,04

Source : Publications annuelles de statistiques sur les cartes de crédit de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et statistiques de la Banque du Canada

Par suite de préoccupations au sujet de la façon dont certaines de ces conditions de cartes de crédit et d'autres ont été appliquées, et comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement fédéral a annoncé le 21 mai 2009 les changements qu'il propose d'apporter aux Règlements de la *Loi sur les banques* afin de « limiter les pratiques

⁴⁷ Les chiffres de 2008 ne tiennent pas compte des données sur la carte American Express, ce qui aurait fait augmenter les pourcentages.

⁴⁸ Les cartes de crédit de commerçants ne peuvent être utilisées que pour acheter des biens et services vendus par le détaillant qui les émet. Sears Canada, par exemple, offre à ses clients une carte « Club Sears » avec laquelle on ne peut acheter que des articles vendus dans ses magasins, par son catalogue ou à son site Web.

⁴⁹ Les taux annuels sont la moyenne des données mensuelles sur le taux de base des prêts bancaires figurant dans le site Web de la Banque du Canada. Depuis 1996, le taux préférentiel moyen a généralement été supérieur de 175 points de base au taux cible du financement à un jour de la Banque du Canada. Depuis décembre 2008, cet écart est de 200 points de base. Le taux préférentiel est actuellement de 2,25 %.

⁵⁰ Les taux annuels sont la moyenne des données quotidiennes sur le taux cible du financement à un jour. Cette cible est établie par la Banque du Canada et représente le taux annualisé auquel les institutions financières prêtent et empruntent des fonds entre elles pour un jour. Le taux cible s'élève actuellement à 0,25 %.

commerciales qui ne sont pas à l'avantage des consommateurs⁵¹ », notamment en ce qui concerne ce qui suit⁵² :

- **délai de grâce** : délai de grâce minimum de 21 jours sans intérêt pour tous les nouveaux achats réglés par carte de crédit, lorsque le consommateur paie son solde en entier⁵³;
- **affectation des paiements** : les émetteurs de cartes seraient tenus d'affecter les paiements supérieurs au minimum requis au solde portant le taux d'intérêt le plus élevé ou de les répartir de façon proportionnelle entre les différents types de solde;
- **hausse de la limite de crédit** : les émetteurs de carte seraient tenus d'obtenir le consentement explicite des titulaires de carte avant de relever leur limite de crédit;
- **recouvrement** : les agents de recouvrement ne pourraient plus communiquer avec les titulaires de carte durant un jour férié, avant 7 heures ou après 21 h du lundi au samedi et avant 13 h ou après 17 h le dimanche;
- **frais de dépassement de limite de crédit** : les émetteurs de cartes ne pourraient plus imposer des frais de dépassement de limite de crédit quand le dépassement tient à des retenues de crédit⁵⁴.

⁵¹ Ministère des Finances, « Le ministre des Finances rend publics de nouveaux règlements sur les cartes de crédit pour améliorer la protection des consommateurs », 21 mai 2009, communiqué de presse 2009-048 et document d'information, <http://www.fin.gc.ca/n08/09-048-fra.asp>. Les parties concernées avaient jusqu'au 12 juin 2009 pour soumettre leurs commentaires, et le ministère des Finances est en train de les étudier.

⁵² La *Loi sur les banques* confère au gouvernement fédéral une certaine latitude dans la réglementation des modalités des cartes de crédit et des exigences de déclaration pour les cartes émises par les banques figurant aux annexes I, II ou III de la *Loi* ou par des institutions affiliées à ces banques. Dans le cas des coopératives de crédit qui émettent leurs propres cartes, les modalités des cartes de crédit et les exigences de déclaration relèvent de la province dans laquelle l'institution est exploitée. En outre, le gouvernement fédéral joue un rôle dans la réglementation de questions liées aux cartes de crédit (et aux autres instruments de crédit) par le biais du *Code criminel*, dont l'article 347 prohibe l'imposition de frais d'intérêt annuels supérieurs à 60 %.

⁵³ Selon le ministère des Finances, « À l'heure actuelle, les délais de grâce que certains émetteurs de cartes de crédit accordent pour les nouveaux achats varient entre 15 et 24 jours lorsque le consommateur règle l'intégralité du solde. Toutefois, d'autres émetteurs appliquent des intérêts au cours de cette période – ce qui revient à ne pas accorder de délai de grâce – si un solde est reporté de la période précédente. Aux termes du règlement proposé, un délai de grâce s'appliquerait pour tous les nouveaux achats pourvu que le consommateur règle la totalité de son solde du mois courant, peu importe qu'un solde ait été reporté du mois précédent. Supposons que, en règle générale, Denis acquitte la totalité du solde de sa carte de crédit chaque mois. En avril, il a réglé une partie du solde au cours de la période de facturation, mais il a raté la date d'échéance pour le reste, et un solde de 300 \$ a été reporté au mois de mai. Le 5 mai, Denis fait un nouvel achat s'élevant à 50 \$. Il règle le plein montant de son solde, soit 350 \$, à la date d'échéance indiquée sur son relevé (le 19 juin). Voici quelles seraient les conséquences pour lui selon les deux méthodes existant à l'heure actuelle en ce qui touche le délai de grâce. Si l'émetteur de la carte de crédit utilise la première méthode, Denis paiera des intérêts uniquement sur le montant de 300 \$ reporté du mois d'avril. Il aura droit à un délai de grâce sans intérêt pour son nouvel achat de 50 \$, car il a acquitté la totalité de son solde à la date d'échéance, soit le 19 juin. Si l'émetteur utilise la deuxième méthode, Denis devra payer des intérêts sur les 300 \$ reportés du mois d'avril et sur le nouvel achat de 50 \$. Le règlement proposé ferait en sorte que tous les émetteurs de carte de crédit utilisent la première méthode pour les délais de grâce, qui devraient être au minimum de 21 jours. » ministère des Finances, *Document d'information*, 21 mai 2009, http://www.fin.gc.ca/n08/data/09-048_1-fra.asp.

Les parties intéressées avaient jusqu'au 13 juin 2009 pour faire part de leurs observations sur les modifications proposées⁵⁵, après quoi le ministère des Finances doit les examiner avant de réviser au besoin son projet de règlement pour ensuite le soumettre au ministre des Finances. Le ministère des Finances a fait savoir que le Ministre a l'intention d'approuver le projet de règlement le plus rapidement possible, mais sans préciser quand⁵⁶.

Le 22 mai 2009, le président américain Barack Obama proclamait une loi⁵⁷ mettant en œuvre des mesures similaires, mais plus vastes, de régulation des pratiques en matière de cartes de crédit⁵⁸. Outre des règles presque identiques concernant les délais de grâce, les augmentations de limite de crédit, les frais de dépassement de limite de crédit et l'affectation des paiements, la loi régit les pratiques suivantes :

- **facturation de frais d'intérêt** : les consommateurs sont protégés contre les frais d'intérêt imprévus, notamment les hausses de taux pendant la première année suivant l'ouverture du compte et les hausses du taux sur les soldes de crédit préexistants;
- **préavis** : les émetteurs de cartes sont tenus de donner aux titulaires de carte, de manière claire et évidente, un préavis d'au moins 45 jours à l'égard de toute modification notable des modalités de leur carte de crédit (concernant, par exemple, les frais et les intérêts)⁵⁹;
- **taux promotionnels** : les émetteurs de cartes qui offrent des taux d'intérêt promotionnels doivent les offrir pendant une période minimale de six mois;

⁵⁴ Le ministère des Finances les décrit ainsi : « Certains commerçants, par exemple les stations-service et les hôtels, font des retenues sur le crédit disponible (par exemple, cette retenue est généralement de 100 \$ dans le cas des stations-service), et il peut s'écouler une certaine période avant que le traitement de l'opération soit terminé et que la retenue soit annulée. Or, de telles retenues donnent lieu à une réduction du crédit dont dispose le consommateur : celui-ci peut alors dépasser involontairement sa limite de crédit, ce qui entraîne des frais. La mesure proposée interdirait aux institutions financières d'imposer des frais lorsque le dépassement de la limite de crédit est uniquement attribuable à une retenue sur le crédit disponible. Par exemple, Lise a une limite de crédit de 500 \$, et son solde impayé est de 400 \$. Elle utilise sa carte de crédit dans une station-service, qui effectue une retenue de 100 \$ sur son crédit. Lise dépense seulement 20 \$ à la station-service, mais la retenue demeure en vigueur trois jours, période durant laquelle elle dépense 50 \$ de plus. En raison de la retenue, Lise se voit imposer des frais parce qu'elle a dépassé sa limite de crédit; pourtant, son solde impayé s'élève en réalité à 470 \$. Aux termes de la mesure proposée, on n'appliquerait pas de frais de dépassement de limite de crédit, étant donné que, en l'absence de la retenue, le solde de Lise serait de 470 \$. », *Ibid.*

⁵⁵ Les modifications proposées ont été publiées dans la *Gazette du Canada* le 21 mai 2009.

⁵⁶ Communication de la Bibliothèque du Parlement avec le ministère des Finances le 11 juin 2009.

⁵⁷ La loi en question est la H.R. 627, aussi appelée Credit CARD Act of 2009. On en trouvera le texte, ainsi qu'un aperçu du processus qui a mené à son adoption, sur le site <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-627>.

⁵⁸ Certaines des mesures contenues dans la loi H.R. 627 sont identiques à celles qui avaient été annoncées en décembre 2008 et devaient être mises en œuvre en 2010 par l'Office of Thrift Supervision (OTS), le Federal Reserve Board (FRB) et la National Credit Union Administration (NCUA).

⁵⁹ Au Canada, le préavis est de 30 jours.

- **émission de cartes de crédit** : les émetteurs de carte ne peuvent plus émettre une nouvelle carte de crédit, ou relever une limite de carte de crédit sans étudier au préalable l'aptitude du titulaire de la carte à faire les paiements requis dans son contrat de carte de crédit;
- **contrats de carte de crédit** : les émetteurs de carte doivent afficher sur leur site Internet tous leurs contrats de carte de crédit;
- **règles concernant les étudiants** : les émetteurs de carte ne sont plus autorisés à offrir des articles tangibles, comme des t-shirts, pour inciter les étudiants à remplir une demande de carte de crédit lors d'opérations de promotion ayant lieu sur le campus d'un établissement d'études supérieures ou à proximité;
- **cartes de crédit à risque et à frais élevés** : les émetteurs de carte ne peuvent facturer des frais pour l'émission ou l'offre de cartes de crédit qui représentent plus de 25 p. 100 de la limite de crédit disponible durant la première année suivant l'ouverture du compte.

POINT DE VUE DES TÉMOINS

Les témoins ont exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet des taux d'intérêt perçus sur les soldes impayés des cartes de crédit et des conditions associées à l'émission de ces dernières.

Dans un mémoire présenté au Comité, Ron Heaps a exprimé des réserves au sujet des émetteurs de carte qui ont recours à des offres de lancement alléchantes pour vendre leurs produits. En mars 2008, il a profité d'un taux de lancement de 2,99 p. 100 pour emprunter 6 000 \$ sur sa carte de crédit. Il a placé cet argent chez son courtier, prévoyant rembourser intégralement le montant à la fin des six mois de taux d'intérêt peu élevé. Pendant cette période, il prévoyait devoir payer des frais d'intérêt tous les mois (à 2,99 p. 100) sur sa dette de 6 000 \$ tout en payant le montant total de ses achats mensuels effectués par carte de crédit. Ce n'est que plus tard qu'il s'est aperçu que ses paiements mensuels étaient déduits du solde de son prêt à faible taux d'intérêt, et non de celui de ses achats courants, dont le taux était beaucoup plus élevé. Le témoin a admis que, lorsqu'il a vérifié l'offre promotionnelle, le texte en « très petits caractères » expliquait effectivement la façon de faire de l'émetteur. M. Heaps soutient toutefois que, même si ces pratiques sont « probablement légales », elles sont « certainement trompeuses et devraient être interdites, à mon avis » [traduction].

Dans leur mémoire, Don Middleton et Clayton Wilson ont exhorté le Comité à « recommander une mesure législative qui limiterait les intérêts facturés au seul solde impayé » [traduction]. Keith Dalglish, quant à lui, a dit soupçonner que les sociétés de carte de crédit utilisent des taux de change « nettement gonflés », sans lien avec « la réglementation ni... la réalité » [traduction] pour les transactions par carte de crédit effectuées hors du Canada.

Un des représentants du mouvement Desjardins a expliqué que les taux d'intérêt pratiqués par les émetteurs de carte de crédit variaient entre 9,9 et 19,5 p. 100 et que dès que « les détenteurs d'une carte ont un solde supérieur à 1 000 \$, on leur recommande d'avoir un taux d'intérêt réduit pour avoir une meilleure façon d'acquitter leurs finances personnelles. On a des stratégies, on essaie vraiment d'avoir des détenteurs qui ont des taux d'intérêt réduits pour ceux qui ont des soldes plus élevés ».

Expliquant le point de vue des émetteurs de cartes de crédit, l'Association des banquiers canadiens a précisé que les détenteurs de cartes assorties d'un taux d'intérêt élevé pouvaient choisir une autre carte dont le taux est plus bas, mais que, toutefois, les décisions relatives à l'émission de cartes étaient prises au cas par cas.

Etienne Sepulchre a indiqué dans son mémoire au Comité qu'il ne croyait pas que « les Canadiens ont la possibilité d'opter pour des cartes à faible taux d'intérêt » [traduction]. Pour étayer sa thèse, M. Sepulchre a expliqué au Comité qu'il avait récemment liquidé le solde de sa carte de crédit et fermé son compte. Il a été informé ensuite que, s'il redemandait la même carte de crédit, le taux d'intérêt annuel serait de 19,5 p. 100 au lieu des 14,5 p. 100 qui lui étaient précédemment offerts à titre de « client privilégié ».

L'Association des consommateurs du Canada a laissé entendre qu'elle « avait adopté la position selon laquelle, en période de taux d'intérêt très élevés, les consommateurs avaient beaucoup d'options de paiements qui leur éviteraient de payer ces frais ». Mais elle ajouté que le fait « d'acheter par cartes de crédit et de reporter des soldes est devenu un mode de vie pour la plupart des Canadiens » et que « [m]ême les consommateurs qui prennent le temps de parcourir la mine d'information fournie par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada finissent probablement par être plus mêlés qu'avant ». L'Association a avancé qu'une réglementation qui normaliserait et simplifierait le calcul des frais et des intérêts faciliterait la tâche des consommateurs qui souhaitent comparer les cartes de crédit et favoriserait ainsi la concurrence. À son avis, une concurrence plus vive pourrait exercer une pression à la baisse sur les taux d'intérêt des cartes de crédit. Elle a également appuyé le « retour aux délais de grâce traditionnels » et « l'élimination des calculs qui empêchent les gens de réduire leur solde à zéro ».

Roger Ware, pour sa part, a souligné la complexité des choix possibles de cartes de crédit et de taux d'intérêt : « On comprend facilement que les gens s'inquiètent des marchés des cartes de crédit parce qu'ils sont difficiles à comprendre, étant donné leurs particularités. Par exemple, les gens se demandent pourquoi les taux d'intérêt calculés sur les soldes des cartes de crédit sont trois fois plus élevés que le taux d'intérêt du marché. »

M. Ziegel a dit au Comité que, même si les tentatives de réglementation des coûts d'intérêt « n'ont pas été très fructueuses », on n'a guère eu plus de succès en se fiant aux forces du marché. Il a recommandé une étude plus approfondie sur la question de savoir

si les avantages d'« un plafonnement des taux sur les cartes de crédit l'emportent sur les coûts qui pourraient en découler » [traduction]. Il a également appuyé la recommandation de M. Schwartz en faveur d'un organisme de réglementation doté de pouvoirs plus importants que ceux dont dispose actuellement l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire a recommandé que le gouvernement fédéral donne à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada ou au vérificateur général du Canada le pouvoir de vérifier les coûts, les revenus et les marges bénéficiaires des émetteurs de cartes. Selon la Coalition, le rapport de vérification, s'il était rendu public, ferait baisser les prix « parce qu'il y aurait amplement de preuves que l'exploitation est endémique dans ces domaines ».

La Banque HSBC Canada a dit au Comité que « le régime législatif et réglementaire actuel est très efficace, car il exige la communication, dans les relevés mensuels, des taux d'intérêt, des frais d'intérêt et des frais non liés aux intérêts » [traduction].

Réagissant aux critiques dénonçant le fait que les taux d'intérêt n'ont pas fléchi malgré la diminution très marquée de la cible de la Banque du Canada pour le taux du financement à un jour, la MBNA a fait valoir au Comité que, en période de ralentissement économique, « le coût des prêts non garantis augmente nettement » en raison de la hausse des pertes sur crédit : « Étant donné que les fluctuations du taux de la Banque du Canada et des pertes sur crédit tendent à jouer dans le sens inverse, elles constituent une protection naturelle les unes contre les autres, ce qui aide à expliquer pourquoi les taux des cartes de crédit ne varient pas à l'unisson avec le taux de la Banque du Canada. » [traduction]

Quant à elle, American Express a signalé qu'une réglementation des taux d'intérêt et autres conditions des cartes de crédit « fera diminuer la concurrence et les choix offerts aux consommateurs. La réglementation des taux et des frais peut avoir un impact crucial sur la rentabilité des émetteurs de cartes et le paysage de la concurrence. » [traduction]

Enfin, dans un mémoire reçu après le 21 mai 2009, l'Association des banquiers canadiens note que, « [b]ien que toutes les implications de ce projet de règlement [du gouvernement fédéral] restent à préciser », sa mise en œuvre « nécessitera des changements importants [des produits,] des systèmes et des processus » et « sera coûteuse ». Elle affirme aussi que la nouvelle réglementation « pourrait aussi limiter la capacité des banques de fournir certains des services auxquels les clients s'attendent, restreindre le nombre d'options de cartes de crédit et réduire la disponibilité du crédit dans le cas de certains clients ». Elle met en garde contre l'adoption de règles identiques à celles qui ont été promulguées récemment aux États-Unis, affirmant que le marché canadien « est très différent de celui des États-Unis ».

POINT DE VUE DU COMITÉ

Le Comité est convaincu de la nécessité de meilleures connaissances financières de base et de meilleures pratiques de communication de l'information. Cela dit, étant donné la gamme complexe de produits financiers offerts aux consommateurs, c'est peut-être trop demander à ces derniers que de saisir dans le détail les innombrables variantes de taux d'intérêt et de conditions accompagnant les cartes de crédit ou de comprendre les raisons qui sous-tendent l'évolution des taux d'intérêt. Bien entendu, les renseignements commerciaux de nature exclusive à caractère confidentiel ne sont pas fournis aux comités parlementaires. Nous avons analysé les écarts entre le taux préférentiel et les taux d'intérêt des cartes de crédit au tableau 3, mais nous ne sommes pas en mesure de les commenter ou de faire des observations sur ce qui les justifie.

Le Comité appuie l'affirmation de M. Schwartz : pas plus que nous ne devons nous attendre à ce que le consommateur comprenne la sécurité de son grille-pain et en soit responsable, nous ne devrions compter sur lui pour saisir toutes les nuances de contrats de crédit compliqués. Pour le grille-pain, nous avons des normes et des organismes de réglementation qui font en sorte que cet appareil ne prenne pas feu spontanément. Ce sont ces organismes qui sont responsables, pas le consommateur. Le Comité trouve l'analogie utile et estime que le même principe vaut pour certaines conditions des cartes de crédit, d'autant plus que nous savons qu'un endettement excessif des consommateurs risque de saper la stabilité financière de l'économie.

Pour cette raison, le Comité appuie globalement la proposition fédérale de réglementation de certaines des modalités qui s'appliquent aux cartes de crédit, y compris l'imposition d'une période de grâce minimale sans frais d'intérêt et certaines autres mesures annoncées le 21 mai 2009. Néanmoins, il croit également que ces mesures ne vont pas toujours assez loin et devraient inclure quelques-unes des mesures entrées en vigueur aux États-Unis le 22 mai 2009 décrites ci-dessus. Nous sommes conscients du fait que certaines des mesures américaines régissent des pratiques qui n'ont pas cours ou ne sont pas répandues au Canada, mais nous estimons qu'elles doivent néanmoins être réglementées à titre préventif. Par ailleurs, nous sommes d'avis que les consommateurs ne devraient payer d'intérêt que sur le solde dû en fin de mois⁶⁰. Dans cette optique, le Comité recommande :

⁶⁰ Si, par exemple, le titulaire d'une carte dépensait 1 000 \$ un mois donné et payait 600 \$ sur le solde dû, l'intérêt serait calculé sur le montant net dû (400 \$) et non plus sur le plein montant (1 000 \$) comme c'est actuellement le cas.

RECOMMANDATION 5 : Que le gouvernement fédéral donne rapidement suite à des propositions précises qu'il a présentées le 21 mai 2009 sur la réglementation de certaines des modalités qui s'appliquent aux cartes de crédit aux termes de laquelle les émetteurs de carte devraient :

- accorder un délai de grâce minimum de 21 jours sans intérêt pour tous les nouveaux achats réglés par carte de crédit, lorsque le consommateur paie son solde en entier;
- obtenir le consentement explicite des titulaires de carte avant de relever leur limite de crédit;
- enjoindre aux agents de recouvrement de ne pas communiquer avec les titulaires de carte les jours fériés, avant 7 h ou après 21 h du lundi au samedi et avant 13 h ou après 17 h le dimanche;
- cesser d'imposer des frais de dépassement de limite de crédit quand le dépassement tient à des retenues de crédit.

Outre ces mesures proposées, le gouvernement devrait rapidement présenter des mesures législatives ou réglementaires de sorte que les émetteurs de cartes de crédit soient tenus :

- d'affecter les paiements supérieurs au minimum requis au solde portant le taux d'intérêt le plus élevé;
- de calculer l'intérêt uniquement sur le solde net dû;
- de protéger les titulaires de carte contre les frais d'intérêt imprévus, notamment les hausses de taux pendant la première année suivant l'ouverture du compte et les hausses du taux sur les soldes de crédit préexistants;
- de donner aux titulaires de carte un préavis d'au moins 45 jours à l'égard de toute modification notable des modalités de leur carte de crédit (concernant, par exemple, les frais, les taux d'intérêt et les frais financiers), notamment au moment du renouvellement du contrat;
- d'offrir les taux promotionnels pendant au moins six mois;
- de ne pas émettre une nouvelle carte de crédit, ou relever une limite de carte de crédit sans avoir étudié au préalable la capacité du titulaire de faire les paiements requis dans son contrat de carte de crédit;
- d'afficher sur leur site Internet tous leurs contrats de carte de crédit; "
- de cesser d'offrir des articles tangibles, comme des t-shirts, pour inciter les étudiants à remplir une demande de carte de crédit lors d'opérations de promotion ayant lieu sur le campus d'un établissement d'études supérieures ou à proximité.

CHAPITRE 8 : CONCLUSION

Le Comité a recueilli beaucoup d'opinions contradictoires tant au cours de ses audiences que dans les mémoires qui lui ont été soumis :

- Certains marchands disent que, étant donné le rôle croissant des cartes de crédit et de débit, ils n'ont pas vraiment le choix et doivent accepter ces produits aux conditions établies par les acquéreurs et les sociétés de carte de crédit. À leur avis, les cartes de crédit et de débit devraient être considérées comme des biens publics qui assurent un service essentiel.
- Les sociétés de carte de crédit soutiennent que les marchands ont beaucoup de choix et font remarquer qu'un nombre appréciable d'entre eux refusent les cartes de crédit comme mode de paiement. À leur avis, l'acceptation des cartes de crédit est simplement une décision commerciale comme n'importe quelle autre et elle devrait être prise dans une perspective de rentabilité.
- Selon certains marchands, le gouvernement fédéral devrait adapter l'approche réglementaire de l'Australie au contexte canadien, car cette approche a permis de faire baisser les frais des marchands par une réglementation en fonction des coûts.
- Les sociétés de carte de crédit font remarquer que les frais relativement moindres pratiqués en Australie ont eu de lourdes conséquences, puisque les cartes donnent moins de récompenses et coûtent plus cher, et elles ajoutent que rien ne prouve que les taux d'escompte plus faibles se sont traduits par une diminution des prix au détail.
- Certains marchands sont d'avis que la structure sans but lucratif d'Interac a bien fonctionné et que la concurrence sur le marché de la carte de débit se traduira inévitablement par des prix de détail plus élevés, à moins que le gouvernement fédéral n'impose par réglementation des taux fixes.
- Certaines sociétés de carte de crédit soutiennent que des frais d'interchange calculés en pourcentage de la valeur de la transaction sont nécessaires pour payer les efforts d'innovation dans les produits.

Le Comité estime que le marché canadien des cartes de crédit a besoin d'améliorations et d'une plus grande clarté, et que le marché des cartes de débit pourrait connaître le même sort si les responsables de l'élaboration des politiques ne sont pas prudents. Il a formulé ses recommandations en tenant compte des opinions divergentes dont il a été saisi, mais également de ses propres appréhensions quant à l'intervention de l'État.

Le Comité encourage les gouvernements des provinces et des territoires à apporter les modifications voulues aux lois et règlements pertinents pour voir à ce que les caisses de crédit sous réglementation provinciale respectent les nouvelles exigences fédérales. Il estime par ailleurs que le Parlement devrait revoir tous les cinq ans toutes les mesures législatives et réglementaires qui portent sur les taux et frais associés aux cartes de crédit et aux cartes de débit. Il espère que le gouvernement fédéral donnera suite à ses recommandations sans tarder.

ANNEXE A :

FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE PAIEMENT PAR CARTE DE CRÉDIT À QUATRE PARTIES

Au Canada, les grandes sociétés de carte de crédit – et surtout Visa et MasterCard – sont structurées suivant ce qu'on appelle le modèle à quatre parties, soit le titulaire de carte, le marchand, l'émetteur de carte et l'acquéreur.

Au début de la transaction, le titulaire achète des biens ou services au marchand en utilisant sa carte de crédit. Le marchand envoie l'information de la carte du titulaire à l'acquéreur, qui la transmet à l'émetteur pour faire autoriser le paiement. Le paiement une fois autorisé, le marchand porte l'achat sur la carte et fournit les biens ou services au titulaire.

L'émetteur paie l'achat du titulaire à l'acquéreur, mais en conservant, sur le total de l'achat, un certain montant appelé frais d'interchange. Les frais d'interchange sont établis par les sociétés émettrices, comme Visa ou MasterCard, comme pourcentage de la valeur de chaque transaction (taux d'interchange). L'émetteur de la carte se fait payer par le titulaire la facture totale de la carte de crédit et tout intérêt couru sur les montants dus.

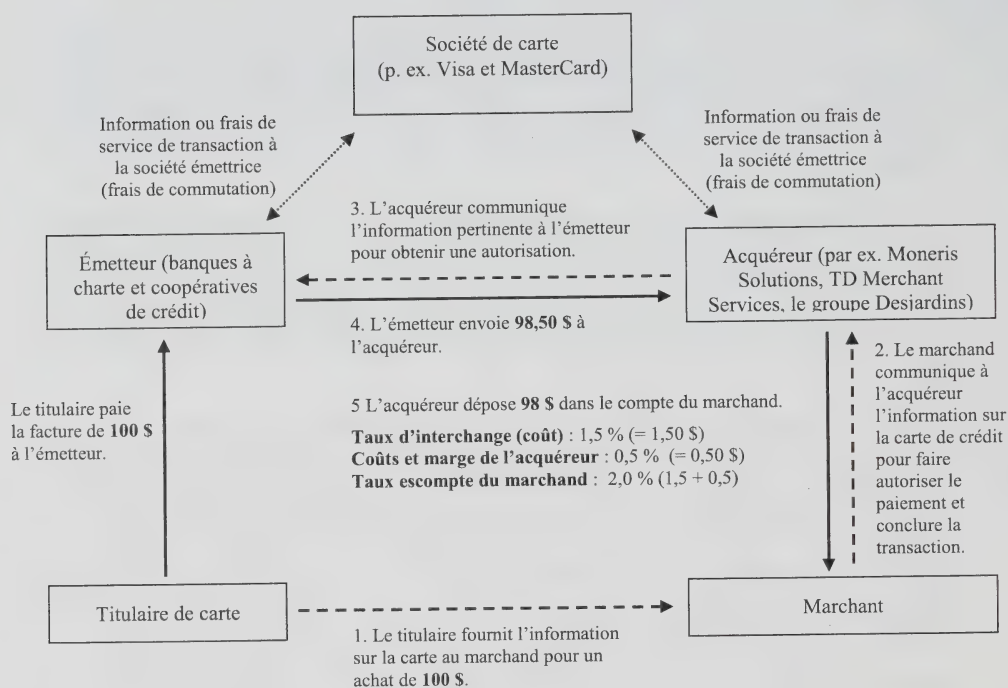
La transaction terminée, l'acquéreur reçoit le paiement (moins les frais d'interchange) de l'achat par carte de crédit du titulaire. Il facture alors au marchand un montant appelé les frais de service du marchand, en partie pour financer les services de traitement fournis, et dépose le reste au compte du titulaire chez le marchand. Les frais de service du marchand sont calculés en pourcentage – le taux d'escompte imposé au marchand – de la valeur de chaque transaction et peuvent « inclure l'interchange, le coût de traitement des transactions, le service de location de terminal et le service à la clientèle ainsi que la marge de profit de l'acquéreur ou de la société de traitement, entre autres coûts⁶¹ ». De plus, la société de carte de crédit peut imposer des frais de service de transaction à l'acquéreur pour chaque transaction par carte de crédit. Si elle le fait, l'acquéreur peut répercuter ce coût sur le marchand dans les frais qu'il impose à celui-ci. À une date ultérieure, le titulaire de carte sera tenu de payer la valeur complète de l'achat à l'émetteur de carte. Lorsque le solde est acquitté intégralement au cours de la période de grâce, le titulaire ne se fait pas imposer de frais d'intérêt.

Pour sa part, la société de carte de crédit (d'habitude Visa ou MasterCard) tire ses revenus principalement des frais de service et de traitement des données (les frais de commutation) qui sont liés au volume des paiements ou au nombre de transactions traitées par les cartes de sa marque. Ces frais sont payés par l'émetteur ou par l'acquéreur ou alors par les deux. La figure 3 illustre le modèle à quatre parties.

⁶¹ Visa, *À propos de Visa – L'Interchange : Faits sur l'interchange*, 2009, <http://www.visa.ca/fr/aboutcan/mediacentre/interchange/faits-sur-linterchange/>.

Le système de paiement à quatre parties s'applique également aux transactions par carte de débit. Dans ce cas, les frais sont différents et le compte du titulaire de carte de débit est débité au moment de la transaction.

**Figure 3 – Système de paiement par carte de crédit à quatre parties
(à titre indicatif seulement)**



Nota : Lignes pointillées : transferts de fonds. Lignes pleines : communication d'information. Lignes grises : communication d'information et peut-être aussi transfert de paiement.

Source : Adapté à partir de Barbara Pacheco et Richard Sullivan, « Interchange Fees in Credit and Debit Card Markets: What Role for Public Authorities? », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, premier trimestre de 2006, p. 93, <http://www.kansascityfed.org/Publicat/econrev/PDF/1q06pach.pdf>.

ANNEXE B :

CERTAINES MESURES FEDERALES RELATIVES AUX CARTES DE CREDIT PRISES AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

A. Canada

Le gouvernement fédéral a annoncé dans le budget 2009 son intention d'instituer, probablement au printemps 2009, un groupe de travail indépendant « qui fera des recommandations au ministre des Finances sur une stratégie nationale cohérente en matière de connaissances financières de base ». Le groupe de travail comprendra des représentants des milieux d'affaires et de l'éducation, d'organisations bénévoles et des universitaires, et il pourra compter sur un secrétariat fédéral.

Par la suite, le gouvernement fédéral a annoncé le 21 mai 2009 qu'il modifierait la réglementation afférente à la *Loi sur les banques*⁶² en vue d'obliger les émetteurs de cartes de crédit à :

- présenter, sur les contrats de crédit et les demandes de carte de crédit, un encadré récapitulatif précisant, en termes clairs et simples, le délai de grâce sans intérêt, la méthode de calcul du paiement minimum, et les frais et taux applicables aux nouveaux achats, aux avances de fonds et aux transferts de soldes;
- indiquer au consommateur le temps qu'il lui faudra pour acquitter en totalité le solde d'une carte de crédit s'il n'effectue que le paiement minimum mensuel et ne fait aucun autre achat et ne demande aucune autre avance de fonds;
- communiquer en temps opportun les modifications de taux d'intérêt.

B. États-Unis

Le président américain Barack Obama a proclamé le 22 mai 2009 de nouvelles règles aux termes desquelles les émetteurs de cartes américains doivent présenter l'information suivante de manière claire et concise et bien en vue sur les documents de facturation :

- le nombre de mois qu'il faudra pour rembourser le solde dû et les coûts associés si le consommateur n'effectue que le paiement minimum mensuel et ne fait aucun autre achat et ne demande aucune autre avance de fonds;
- le paiement mensuel requis pour rembourser le solde dû en 36 mois en l'absence de nouveaux achats ou avances de fonds.

⁶² Les parties concernées avaient jusqu'au 13 juin 2009 pour communiquer leurs observations sur les modifications proposées qui ont été publiées dans la *Gazette du Canada* le 23 mai 2009. Le ministère des Finances étudie actuellement les commentaires du public sur les changements proposés. On trouvera de plus amples détails sur les changements proposés au chapitre 7.

Les nouvelles règles américaines forcent aussi les émetteurs de cartes à afficher leurs conventions de crédit sur Internet. On aborde les nouvelles règles relatives aux modalités des cartes de crédit au chapitre 7.

ANNEXE C : TEMOINS

Date de comparution	Nom de l'organisation	Nom des témoins
Le 25 mars 2009	Ministère des Finances	Jeremy Rudin
Le 25 mars 2009	Bureau de la concurrence	Richard Taylor Martine Dagenais
Le 25 mars 2009	Agence de la consommation en matière financière Canada	Ursula Menke
Le 26 mars 2009	Groupe Desjardins	Patrice Dagenais Susan Murray
Le 26 mars 2009	Centrale des caisses de crédit du Canada	Brigitte Goulard Douglas Whelan
Le 26 mars 2009	Option consommateurs	Genevieve Reed Anu Bose
Le 1 ^{er} avril 2009	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	Catherine Swift Corinne Pohlmann
Le 1 ^{er} avril 2009	Association des banquiers canadiens	Nancy Hughes Anthony Terry Campbell Darren Hannah
Le 2 avril 2009	Moneris Solutions	Jim Baumgartner Fern Glowinsky
Le 2 avril 2009	TD Merchant Services	Jeff Van Duynhoven
Le 2 avril 2009	Canadian Community Reinvestment Coalition	Duff Conacher
Le 2 avril 2009	Consumers' Association of Canada	Mel Fruitman
Le 22 avril 2009	MasterCard Canada	Kevin Stanton Diane Miquelon Andrea Cotroneo
Le 22 avril 2009	Visa Canada	Tim Wilson
Le 23 avril 2009	Interac Association	Mark O'Connell
Le 23 avril 2009	Coalition : Conseil canadien du commerce de détail Magasins Tigre Géant Limitée Conseil canadien des distributeurs en alimentation et Sobeys Inc.	Diane J. Brisebois Greg Farrell David Wilkes Paul Jewer
Le 7 mai 2009	Université Queen's	Roger Ware
Le 7 mai 2009	Edgar Dunn & Company	Peter T. Dunn Robert White

Le 7 mai 2009	Université Carleton	Saul Schwartz
Le 7 mai 2009	Fédération canadienne des épiciers indépendants	John Scott Gary Sands
Le 7 mai 2009	Conseil québécois du commerce de détail	Gaston Lafleur
Le 7 mai 2009	Association des détaillants en alimentation du Québec	Pierre-Alexandre Blouin
Le 7 mai 2009	Association des hôteliers du Québec	Danielle Chayer

ANNEXE D : MEMOIRES SOUMIS SANS COMPARUTION DE L'AUTEUR

Nom de l'organisation	Nom	Date à laquelle le mémoire a été reçu et distribué aux membres
American Express	Wilf Gutzin	Avril 2009
Association canadienne des dépanneurs en alimentation	Dave Bryans	Juin 2009
Association canadienne des paiements	Guy Legault	Avril 2009
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires	Justin Taylor	Avril 2009
Association des grands frères et grandes sœurs du Canada	Bruce MacDonald	Mars 2009
Banque HSBC Canada	Lindsay Gordon	Mars 2009
Blue Plume International Marketing	Ken Kwok	Avril 2009
CanadaHelps	Owen Charters	Avril 2009
Chase Paymentech Solutions	Diane G. Ferreira	Mai 2009
Fondation canadienne d'éducation économique	Gary Rabbior	Mai 2009
Kudell Entreprises Ltd	Neil Kudrinko	Avril 2009
MBNA Bank of America	Debra Armstrong	Mai 2009
Newfoundland and Labrador Liquor Corporation	Stephen R. Winter	Avril 2009
Particulier	Del Umholtz	Avril 2009
Particulier	Etienne Sepulchre	Avril 2009
Particulier	Keith Dalgeish	Avril 2009
Particulier	Loreen Paterson	Avril 2009
Particulier	Michel Lincourt	Mai 2009
Particulier	Nick Mulder	Avril 2009
Particulier	Ron Heaps	Avril 2009
Particulier	Vishal Malik	Avril 2009
Particuliers	Don Middleton Clayton Wilson	Avril 2009
Particulier	Professeur Jacob S. Ziegel	Avril 2009
Renaissance Jewellers Inc.	Lawrence Blackett	Mai 2009

Retail Merchants' Association of Canada (Ontario) Inc.	Ralph Moyal	Mai 2009
Roots Canada	Michael Budman Don Green	Mars 2009
Société Canadian Tire	Caroline Casselman	Mai 2009
Target Discount	Patty Sawyers	Mai 2009
UseMyBank Services, Inc.	Brian Crozier	Avril 2009



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 30, 2009

Senate of Canada:

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill.

Department of Finance:

Baxter Williams, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Miodrag Jovanovic, Chief, Savings and Investment, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

Thursday, October 1, 2009

Federation of Canadian Municipalities:

Mike Buda, Director, Policy Analyst;

Adam Thompson, Policy Analyst.

TÉMOINS

Le mercredi 30 septembre 2009

Le Sénat du Canada :

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi.

Ministère des Finances Canada :

Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers
Direction de la politique de l'impôt;

Miodrag Jovanovic, chef, Épargne et investissement, Division
l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

Le jeudi 1^{er} octobre 2009

Fédération canadienne des municipalités :

Mike Buda, directeur, Politiques et recherches,

Adam Thompson, analyste des politiques.





Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Thursday, October 8, 2009

Issue No. 10

First meeting on:

Bill S-232, An Act to amend the Patent Act
(drugs for international humanitarian purposes)
and to make a consequential amendment to another Act

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Le jeudi 8 octobre 2009

Fascicule n° 10

Première réunion concernant :

Le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets
(drogues utilisées à des fins humanitaires internationales)
et une autre loi en conséquence

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif)	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Fox, P.C.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Oliver
Greene	Peterson
Harb	Ringuette

* Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Oliver replaced the Honourable Senator Di Nino (*October 1, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif)	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Fox, C.P.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Oliver
Greene	Peterson
Harb	Ringuette

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Oliver a remplacé l'honorable sénateur Di Nino (*le 1^{er} octobre 2009*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 16, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honorable Senator Goldstein, seconded by the Honourable Senator Cordy, for the second reading of Bill S-232, An Act amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Carstairs, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Chaput, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 juin 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Goldstein, appuyée par l'honorable sénateur Cordy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois avec dissidence.

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 8, 2009
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fox, P.C., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Moore, Oliver, Peterson and Ringuette (12).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee began its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make consequential amendment to another Act.

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Senator Sharon Carstairs, P.C., sponsor of the bill.

As an individual:

The Honourable Yoine Goldstein, former senator.

Industry Canada:

Colette Downie, Director General, Marketplace Framework Policy Branch, Strategic Policy Sector.

Canadian International Development Agency:

Chris MacLennan, Director General, Thematic and Sectoral Policy Directorate, Strategic Policy and Performance Branch.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Edith St-Hilaire, Director, Intellectual Property, Information and Technology Trade Policy Division, Acting Director General, Multilateral Trade Policy.

Health Canada:

Brigitte Zirger, Director, Director's Office, Bureau of Policy, Science and International Programs.

The Honourable Yoine Goldstein and the Honourable Sharon Carstairs, P.C., each made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee suspended.

At 11:36 a.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 8 octobre 2009
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fox, C.P., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Moore, Oliver, Peterson et Ringuette (12).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence.

TÉMOINS :

Le Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, C.P., parrain du projet de loi.

À titre personnel :

L'honorable Yoine Goldstein, ancien sénateur.

Industrie Canada :

Colette Downie, directrice générale, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique.

Agence canadienne de développement international :

Chris MacLennan, directeur général, Direction des politiques thématiques et sectorielles, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Edith St-Hilaire, directrice, Direction de la politique commerciale sur la propriété intellectuelle, l'information et la technologie, directrice générale par intérim, Politique commerciale multilatérale.

Santé Canada :

Brigitte Zirger, directrice, Bureau du directeur, Bureau des politiques, sciences et programmes internationaux.

L'honorable Yoine Goldstein et l'honorable Sharon Carstairs, C.P., font chacune une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 30, la séance est suspendue.

À 11 h 36, la séance reprend.

Ms St-Hilaire and Ms Downie each made a statement and together answered questions.

Ms Zirger and Mr. MacLennan answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Mmes St-Hilaire et Downie font chacune une déclaration, puis répondent ensemble aux questions.

Mme Zirger et M. MacLennan répondent aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 8, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. Thank you for being here. Today the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is examining Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act. The Honourable Senator Goldstein, a former colleague and deputy chair of this committee, introduced this bill in the Senate on March 31, 2009.

According to the bill's summary, Bill S-232 would:

[*Translation*]

Bill S-232 amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[*English*]

I am sure we will all be very interested in today's discussion, since this bill addresses an important issue that could affect the volume of essential, low-cost patented pharmaceutical products delivered to developing countries with health crises.

We have a full slate of witnesses and a limited time period, so I would ask questioners and responders to be crisp and to try to accomplish the greatest possible amount in the shortest possible time.

As one of our first witnesses, I am delighted to welcome back Senator Yoine Goldstein, who was our deputy chair, a colleague to us all and the former sponsor of this bill. He is accompanied by our colleague Senator Sharon Carstairs, who is the current sponsor of this bill.

Hon. Yoine Goldstein, former senator, as an individual: Thank you very much, Mr. Chair, and former colleagues. I am delighted and honoured to be here. I am not accustomed to being on this side of the table, but that is one of the prices one pays for becoming a person of a certain age.

In 2004, a bit more than five years ago, Canada amended its legislation to create exceptions to intellectual property rules, enabling generic drug manufacturers to produce low-cost

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 8 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour et merci d'être ici. Aujourd'hui, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce examine le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. L'honorable sénateur Goldstein, ancien collègue et vice-président de ce comité, a présenté ce projet de loi au Sénat le 31 mars 2009.

Voici l'objectif énoncé dans le sommaire du projet de loi S-232 :

[*Français*]

Le projet de loi S-232 modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et pays les moins avancés, en particulier, les problèmes résultant du VIH-sida, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies.

[*Traduction*]

Je suis sûr que nous trouverons tous la discussion d'aujourd'hui très intéressante, puisque ce projet de loi porte sur un enjeu important, susceptible d'avoir une incidence sur la quantité de médicaments brevetés essentiels et peu coûteux expédiés aux pays en développement qui font face à des crises en matière de santé publique.

Comme nous avons une longue liste de témoins à entendre, mais que notre temps est limité, je demanderais aux intervenants et aux témoins d'être concis et succincts.

Comme premier témoin, je suis ravi d'accueillir et de revoir le sénateur Yoine Goldstein, ancien collègue et vice-président du comité et ancien parrain du projet de loi. Il est accompagné de notre collègue le sénateur Sharon Carstairs, qui parraine maintenant ce projet de loi.

L'honorable Yoine Goldstein, ancien sénateur, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président et chers anciens collègues. C'est un grand honneur pour moi d'être ici. Je n'ai pas l'habitude de me trouver de ce côté-ci de la table, mais c'est l'un des prix qu'il faut payer lorsqu'on atteint un certain âge.

En 2004, il y a un peu plus de cinq ans, le Canada a modifié sa loi afin de créer des exceptions aux règles sur la propriété intellectuelle, pour permettre aux fabricants de médicaments

medication for export to developing countries. The medication was intended at the time to deal with the epidemics, predominantly in Africa, of HIV/AIDS, tuberculosis and malaria. It became known as Canada's Access to Medicines Regime, CAMR, and was also and still is known as the fulfillment of the Chrétien promise to Africa.

It was heralded internationally as an opportunity for Canada to be a major player in the fight against disease in poor and underdeveloped countries. It was unanimously supported by all parties.

Unfortunately, the regime has failed. There has been only a single shipment consisting of two parts to Rwanda, and that was of an HIV/AIDS drug. The supplier, Apotex, who I understand will be a witness two weeks hence, has indicated that it will never do it again under the current regime because of the obstacles, the delays and the bureaucracy that accompanied the manufacture and shipment.

I will tell you what the problems are with the current regime. First, it is country specific, that is, you have to undertake to ship to a particular country. There is an inadequate and limitative definition of products that can be licensed. There is a terribly cumbersome bureaucracy that accompanies any request for a licence. There are extensive delays and notice periods built into the legislation and the regulations. The recipient countries tender mechanisms are undeveloped, undeveloped or simply do not exist. There is a two-year time limitation on the compulsory licence. Everyone knows that you cannot treat AIDS for two years and then suddenly stop; you have to continue. There are inhibitions by proposed recipient countries to request licences for fear of adverse effects on foreign aid and on trade. Many recipient countries are unable to cope with the complicated statutory mechanisms, and the process envisaged by the legislation as it currently exists is on an order-by-order basis, one order at a time, which makes it virtually impossible to deal with a multiplicity of countries.

CAMR has not worked, which is why Bill S-232 was introduced. No manufacturer other than Apotex has stepped forward to say that it is willing to work within the present structure, and Apotex has indicated that it will not do it anymore under the current structure. The result is that after five and a half years, only one dual shipment from Canada to Rwanda has taken place and there are no shipments pending.

What will Bill S-232 do? It is not easy to see from the bill itself what changes will be made because the bill was drafted solely as amendments to the current Patent Act. I apologize for that, but it is the only way to do it. Reading the bill does not allow you to understand what it is all about.

I will tell you specifically what the bill does by implication, by amendment or, in some cases, by deletion. First, the range of products is extended. The products, rather than being limited, as they were, are now extended to any drug that is defined as a drug

génériques de produire des médicaments à faible coût aux fins d'exportation vers les pays en développement. Les médicaments étaient destinés à l'époque au traitement du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme, surtout en Afrique. Le projet de loi qui a été créé a été appelé Régime canadien d'accès aux médicaments, ou RCAM; on le connaît également sous le nom d'« engagement de Jean Chrétien envers l'Afrique ».

Le projet a été annoncé à l'échelle internationale comme étant une occasion pour le Canada d'être un acteur de premier plan dans la lutte contre les maladies dans les pays pauvres et en développement. Il a été appuyé à l'unanimité par tous les partis.

Malheureusement, ce régime est un échec. Il n'y a eu qu'un lot d'envois (deux envois) d'un médicament contre le VIH/sida vers le Rwanda. L'expéditeur, Apotex, qui viendra témoigner d'ici deux semaines, je crois, a indiqué que c'était la seule et unique fois qu'il participait au régime actuel en raison des obstacles, des retards et de la bureaucratie qu'ont entraînés la fabrication et l'expédition.

Je vais vous parler des problèmes afférents au régime en place. D'abord, il est propre à chaque pays, c'est-à-dire que l'on doit s'engager à expédier des produits à un pays en particulier. On donne une définition inappropriée et restrictive des produits pour lesquels on peut obtenir une licence. La bureaucratie qui accompagne toute demande de licence est extrêmement lourde. Il y a des retards considérables et des périodes de préavis dans le projet de loi et le règlement. Les mécanismes d'appel d'offres des pays bénéficiaires ne sont pas enclenchés ou n'existent tout simplement pas. Il y a une limite de deux ans pour les licences obligatoires. Tout le monde sait qu'on ne peut pas traiter les victimes du sida pendant deux ans et cesser soudainement de le faire; on doit continuer. Les pays bénéficiaires hésitent à présenter une demande de licence de peur des effets défavorables sur l'aide étrangère. Beaucoup de pays bénéficiaires sont incapables de faire face aux mécanismes législatifs complexes, et le processus prévu par la loi dans sa forme actuelle est un processus d'une commande à la fois, ce qui fait en sorte qu'il est pratiquement impossible de faire affaire avec un grand nombre de pays.

Le RCAM n'a pas été efficace, et c'est pourquoi le projet de loi S-232 a été présenté. Aucun autre fabricant qu'Apotex n'a manifesté son intérêt à travailler dans le cadre de la structure actuelle, et Apotex a indiqué qu'il ne le fera plus jamais. Le résultat, c'est qu'après cinq ans et demi, il n'y a eu qu'une seule livraison du Canada, en deux envois, d'un médicament à un seul pays, soit le Rwanda, et qu'il n'y en a aucun autre en vue.

Quels seront les changements apportés par le projet de loi S-232? À la lecture du projet de loi, il n'est pas facile de déterminer les changements qui seront apportés parce qu'il est formulé uniquement en termes de modifications aux dispositions actuelles de la Loi sur les brevets. Je suis désolé, mais c'est la seule façon de le faire. La lecture de ce projet de loi ne permet pas de comprendre de quoi il s'agit.

Je vais vous dire précisément ce que le projet de loi impose, modifie ou, dans certains cas, supprime. D'abord, la gamme de produits pharmaceutiques est élargie; plutôt qu'être limitée comme auparavant, elle comprend maintenant tout médicament

in section 2 of the Food and Drugs Act. It provides for a one-l licence solution, which is fundamental. You get one licence for a multiplicity of shipments to a particular country or to a general list of countries, all of which are listed in the legislation, and they are so listed because these are the only countries that can benefit from shipments of drugs under a compulsory licence.

Under the current legislation, countries used to have to request compulsory licences. That is not the case under the proposed legislation. NGOs such as Médecins sans frontières, Save the Children Fund, UNICEF, UNAIDS and any others may make the request.

It is no longer limited to two years, but the licence would be indefinite. Bureaucracy is essentially eliminated. Delays and notices are essentially eliminated, and you no longer require an order-by-order process. In other words, the process is streamlined but, as we will see in a few moments, the protections required for equality for patent holders remain in the proposed legislation.

Because there would no longer be either a quantity or a time limitation, countries and NGOs would no longer be faced with the rather insurmountable task of predicting the quantity of a drug needed in the future at the time the purchase is made, and purchases could be made to meet fluctuating needs without having to undertake the entire process anew each time a process is made.

A licence would allow exports to any of the developing countries without restriction. Royalties would still be paid to the pharmaceutical company in accordance with the current regime. All reporting, tracing and protective mechanisms would remain intact, without built-in delays. The proposed regime complies entirely with Canada's obligations under the World Trade Organization and under TRIPS. TRIPS is the agreement on trade-related aspects of intellectual property rights. There would continue to be total safeguards against diversion; they would remain intact. The TRIPS Article 30, which I cite on page 10, provides for an opportunity to do exactly this. There is no provision that inhibits or prohibits doing this in the current legislation.

All protections that are now envisaged for pharmaceutical companies would remain intact. Royalties would be paid, the anti-diversion mechanisms would be remain in force, quality controls would be assured, and compulsorily licensed products would not be distributed in Western countries currently served by these pharmaceutical companies, so there would be no competitive issues at all.

All patent rights would continue to be protected and would not be adversely affected. Whatever inspection rights may be available now under applicable legislation or international agreements would continue to be available.

The streamlined, straightforward process would give generic manufacturers in developing countries an incentive to produce their own products. The generic manufacturer-producer would

défini à l'article 2 de la Loi sur les aliments et drogues. Le projet de loi prévoit une solution à licence unique, ce qui est essentiel. On obtient une licence pour de multiples envois vers un pays en particulier ou toute une liste de pays, qui sont tous énumérés dans le projet de loi, parce que ce sont les seuls pays qui peuvent profiter d'envois de médicaments en vertu d'une licence obligatoire.

Aux termes de la loi actuelle, ce sont les pays qui sont obligés de demander des licences obligatoires. Ce ne serait plus le cas en vertu du projet de loi. Des ONG comme Médecins sans frontières, Save the Children Fund, l'UNICEF et ONUSIDA pourraient présenter des demandes.

La période de validité de la licence serait indéterminée plutôt que d'être limitée à deux ans. La bureaucratie serait pratiquement éliminée, tout comme les retards et les avis, et le processus d'une commande à la fois ne serait plus requis. Autrement dit, le processus est simplifié, mais comme nous le verrons dans quelques instants, les mesures de protection requises pour l'égalité des titulaires de brevet demeurent intactes dans le projet de loi.

Étant donné qu'il n'y aurait plus de limite de quantité ni de temps, les pays et les ONG ne seraient plus confrontés à la tâche insurmontable de prédire la quantité d'un médicament exigé ultérieurement au moment de l'achat, et les achats pourraient être effectués en fonction des besoins, sans qu'il faille chaque fois recommencer tout le processus.

La licence permettrait les exportations vers tout pays en développement visé par la loi sans restreindre la quantité au préalable. Des redevances seraient encore payées à l'entreprise pharmaceutique conformément au régime actuel. Tous les mécanismes de déclaration, de repérage et de protection resteraient les mêmes, délais en moins. Le régime proposé se conforme entièrement aux obligations du Canada en vertu de l'Organisation mondiale du commerce et du Conseil des ADPIC. L'ADPIC est l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Les mesures de protection contre les détournements demeureraient intactes. C'est exactement ce que permet l'article 30 du Conseil des ADPIC, que je cite à la page 10... Il n'y a aucune disposition qui l'empêche ou l'interdit dans la loi actuelle.

Toutes les mesures de protection qui sont envisagées à l'heure actuelle pour les entreprises pharmaceutiques demeureraient intactes. Les redevances seraient payées, les dispositions anti-détournement resteraient en vigueur, les contrôles de la qualité seraient assurés et les produits fabriqués sous licence obligatoire ne seraient pas distribués dans les pays occidentaux où ces entreprises pharmaceutiques vendent leurs produits, de sorte qu'il n'y aurait pas de problème de compétitivité.

Tous les droits de brevet continueraient d'être protégés et ne seraient pas affectés de manière défavorable. Tous les droits d'inspection prévus en vertu des lois ou des traités internationaux applicables continueraient d'être disponibles.

Le processus simplifié et direct donnerait aux fabricants de produits génériques des pays en développement un incitatif pour produire leurs propres produits. Le producteur ou fabricant des

continue to be required to disclose basic details about the value of contracts entered into; with whom they are entered into; and various other relevant details of the contracts, all of which is destined and intended to protect current patent holders.

The royalty payment on any given contract would be based on the UN Human Development Index ranking of the country to which the product is being exported, exactly as it is under the current legislation. What would be the problem and what is the opposition?

Pharmaceutical companies may be concerned about shipments or diversions, but the protective mechanisms of the current legislation would remain intact and some companies have been supplying pharmaceutical products to these countries with anti-diversion mechanisms built in and they do not seem to have had any problems.

Some pharmaceutical companies may see this as the thin edge of the wedge, allowing competition by generic producers for other products, but the countries envisaged by this legislation are not countries that have any competitive impact of any nature whatsoever on Canadian or, for that matter, American pharmaceutical companies. These companies have absolutely no market in the countries that are envisaged by this legislation.

Pharmaceutical companies may say that they fear loss of income, but the compulsory licence concept is a well-defined and well-accepted manner of proceeding and the usual royalties envisaged by the current legislation would continue to be payable.

There is an assertion by the pharmaceutical companies of a fear of diversion, but exactly the same anti-diversion mechanisms that exist in the current legislation would continue to exist in the forthcoming legislation.

I heard it said this would inhibit or diminish research and development, but there is absolutely no instance in Canada or in the United States where a compulsory licence has inhibited or diminished or otherwise adversely affected research and development of the licensed drug or, for that matter, any other drug. This legislation will have no effect, none at all, on high-profit markets.

In 2007, there was a review of the House of Commons committee of this legislation as it then existed and the committee concluded that there was no evidence at that time — and I emphasize the words “at that time” — that would justify changes in the legislation. However, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, in February 2007, before this report, recommended that the legislation be amended. The fact that the legislation is not working and that there has been only one delivery, and only to Rwanda, indicates that it is not working.

I should tell you that the medication that was shipped to Rwanda was shipped at a landed cost of 19 cents per pill. You cannot buy an aspirin for 19 cents nowadays. African countries

produits génériques continuerait de devoir divulguer les renseignements de base sur la valeur des contrats qu'il conclut, le nom de l'entreprise avec laquelle le contrat est conclu et divers autres renseignements pertinents concernant les contrats, afin de protéger les droits des propriétaires de brevet.

Les redevances à payer pour tout contrat donné seraient basées sur le classement de l'indice du développement humain des Nations Unies du pays vers lequel le produit est exporté, exactement comme dans la loi actuelle. Quel serait le problème et quels sont les motifs de résistance?

Les entreprises pharmaceutiques pourraient avoir des préoccupations concernant les transbordements ou les détournements, mais les mécanismes de protection prévus dans la loi actuelle demeureraient intacts; certaines entreprises ont elles-mêmes fourni des produits pharmaceutiques aux pays ayant des dispositions anti-détournement et elles ne semblent pas avoir eu de problèmes.

Les entreprises pharmaceutiques pourraient percevoir le projet de loi comme le début d'une spirale permettant la concurrence de producteurs de produits génériques pour d'autres produits, mais les pays visés par cette loi ne sont pas des pays qui ont des effets concurrentiels de quelque nature que ce soit sur les entreprises pharmaceutiques canadiennes ou américaines. Ces entreprises n'ont absolument aucun marché dans les pays visés par cette loi.

Les entreprises pharmaceutiques peuvent craindre une perte de revenu, mais le concept de licence obligatoire est un moyen bien défini et bien accepté de procéder, et les redevances habituelles envisagées dans le cadre de la loi actuelle continueraient d'être exigibles.

Les entreprises pharmaceutiques disent craindre le détournement, mais les dispositions anti-détournement qui existent dans la loi actuelle continueraient de s'appliquer selon la loi modifiée.

Il a été dit que cela bloquerait ou diminuerait la recherche et le développement, mais il n'y a pas de cas au Canada ni aux États-Unis où une licence obligatoire a bloqué, diminué ou affecté de manière défavorable la recherche et le développement de médicaments homologués ou de tout autre médicament. Ce projet de loi n'aura absolument aucune incidence sur les marchés lucratifs.

En 2007, le comité de la Chambre des communes a examiné la loi en vigueur et a conclu qu'il n'y avait pas de preuves à ce moment-là — et j'insiste sur les mots « à ce moment-là » — qui justifiaient que des modifications soient apportées à la loi. Toutefois, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, en février 2007, soit avant ce rapport, a recommandé que la loi soit modifiée. Le fait que la loi soit inefficace et qu'il y ait seulement eu une seule livraison, et seulement vers le Rwanda, témoigne de la nécessité d'y apporter des changements.

Je dois vous dire que les médicaments qui ont été envoyés au Rwanda l'ont été au prix à quai de 19 cents par comprimé. De nos jours, on ne peut même pas acheter une aspirine pour 19 cents.

can afford these complex pills, can afford these complex formulations and can afford to treat their populations if they are given the opportunity to do so.

The important principle is twofold. In the first instance, legislation has to be changed in order to accomplish the objectives of the legislation; and second, no one will suffer because of this legislation. Royalties will continue to be paid, anti-diversion mechanisms will remain in place, reporting mechanisms will remain in place, and the changes will cost the taxpayer nothing. Patent holders will in no way whatsoever be adversely affected.

This proposed legislation is supported by virtually every NGO, including UNICEF, Canadian HIV/AIDS Legal Network, Grandmothers to Grandmothers, Oxfam. I gave a list of 30 of these NGOs to the clerk, and some of you have it. There is no NGO that is not supporting this legislation. The Canadian Federation of Medical Students, representing approximately 7,000 medical students in 14 faculties across the country, supports the bill.

I have reached 10 minutes, and I do not propose to continue because I am sure you have questions. I just want to say that if Canada does not do this, who will? If we do not do it now, when will we do it and how many children, how many others will die in the interim for lack of these drugs?

Hon. Sharon Carstairs, P.C., sponsor of the bill: I am here before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce because this is a bill with respect to a patent. To treat this bill as a piece of technical legislation would truly miss the mark. This bill is about people — people living primarily in sub-Saharan Africa, people who live in abject poverty, people whose opportunities to get treatment from malaria, tuberculosis and HIV/AIDS is virtually impossible. It is a bill about giving the chance of life to children, their moms and dads and their grandparents. It is about ensuring that a child receives treatment as soon as diagnosed, at a cost that is affordable.

It is a bill that would allow Médecins sans frontières, UNICEF, Oxfam Canada, Save the Children Fund, and many others, to be able to purchase these low-cost, generic drugs for the population groups that they serve.

We always hope that countries will ensure that drugs reach the most disadvantaged, but we know that this is not always the case. We do know that when NGOs purchase drugs, they do reach those most in need because that is their care group, but the present legislation prohibits their purchase of these drugs.

Honourable senators, every 15 minutes, 75 people die from HIV/AIDS. That is about the time that we have presently spent in this committee. Even more die from malaria and tuberculosis.

Les pays d'Afrique peuvent se permettre ces médicaments et ces produits complexes et peuvent traiter leur population, si on leur en donne la chance.

Le principe fondamental comporte deux volets. Premièrement, la loi doit être changée afin d'être efficace et d'atteindre les objectifs recherchés; et deuxièmement, personne ne sera pénalisé à cause de cette loi. Les redevances continueront d'être payées, les dispositions anti-détournement resteront en vigueur, les mécanismes de déclaration resteront en place et les changements ne coûteront pas un sou aux contribuables canadiens. Les titulaires de brevets ne subiront aucun impact négatif.

Cette initiative est appuyée par pratiquement toutes les ONG, y compris l'UNICEF, le Réseau juridique canadien VIH/sida, la Campagne de grand-mères à grand-mères et Oxfam. J'ai remis à la greffière une liste de 30 ONG, et certains d'entre vous l'ont reçue. Toutes les ONG appuient ce projet de loi. La Fédération des étudiants en médecine du Canada, qui représente quelque 7 000 étudiants en médecine dans 14 facultés du pays, appuie le projet de loi.

Puisque les 10 minutes sont écoulées, je vais m'arrêter parce que je suis certain que vous avez des questions. Je tiens simplement à dire que si le Canada ne fait pas bouger les choses, qui le fera? Si nous n'agissons pas maintenant, quand agirons-nous et combien d'enfants et d'autres personnes mourront entre-temps parce qu'ils n'auront pas eu accès à ces médicaments?

L'honorable Sharon Carstairs, C.P., parrain du projet de loi : Je suis ici devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce parce qu'il s'agit d'un projet de loi qui porte sur les brevets. Ce serait faire fausse route que de considérer ce projet de loi comme une mesure législative de nature technique. Ce projet de loi concerne les gens, ceux qui vivent principalement en Afrique sub-saharienne, qui vivent dans la misère et qui n'ont presque aucune chance de recevoir un traitement contre le paludisme, la tuberculose ou le VIH/sida. C'est un projet de loi qui vise à donner la chance de vivre aux enfants, à leurs parents et à leurs grands-parents. Il vise à ce que les enfants reçoivent un traitement aussitôt que leur maladie est diagnostiquée et ce, à un coût abordable.

Ce projet de loi permettrait à Médecins sans frontières, à l'UNICEF, à Oxfam Canada, à la Fondation de l'aide aux enfants et à plusieurs autres ONG d'acheter des médicaments génériques à bas prix, pour les populations qu'ils assistent.

Nous espérons sans cesse que les autorités des pays assureront la livraison des médicaments aux plus défavorisés, mais nous savons que ce n'est pas toujours ce qui arrive. Nous savons cependant que, lorsque des ONG achètent des médicaments, elles rejoignent les personnes qui sont le plus dans le besoin, parce que c'est leur population assistée. Or, la loi actuelle leur interdit d'acheter ces médicaments.

Mesdames et messieurs, 75 personnes meurent du VIH/sida toutes les 15 minutes, soit à peu près le temps que nous venons de passer ensemble. Il en meurt encore plus de malaria et de

I believe Canada can and should take a leadership role in this area. Canada can do better and, in my view, we must do better.

This legislation, originally supported by members of all political parties, is not working. You have the opportunity to ensure that it will work. You have the opportunity to save the lives of innocent children and adults, and I urge you to accept the challenge that we have laid before you.

The Chair: Thank you, Senator Carstairs. Thank you both for excellent presentations and for the relative brevity of both. That will allow more time for questioning.

[Translation]

Senator Massicotte: It is easy for us to agree with the objective through the amendments proposed. But will it satisfy the need? Will it work? The situation is clear: to date, it has not worked. Our country, perhaps the whole world, needs us to find a solution.

I understand that all this is a consequence of a ruling that recommended openness in allowing the purchase of patents to fill a need. I understand that it has not worked in Canada or anywhere else. It is not working anywhere in the world. Other countries are facing the same problems and it has failed almost everywhere. I am trying to understand why.

Each country has its own legislation. I assume that every country has its own legislation. Why is this not working anywhere? Is it really because of Canadian legislation? This is a problem all over the world. I would like to gain a better understanding of what is not working.

Senator Goldstein: Thank you for the question, Senator Massicotte. You are absolutely right. The WTO amendments and the TRIPS agreement set the stage for every developed country to initiate legislation to allow compulsory licenses or permits to be issued so that these medications could be exported to underdeveloped countries. Some other countries began the process of adopting legislation of that kind, but they did not pursue it. One country, I believe it was Belgium, as I recall, began the process, but never finished putting it into effect.

Canada remains practically the only country to have adopted legislation whose intent, when passed, was to encourage and allow the export of these medications.

Other countries are now watching what will happen with the proposed legislation that you are now considering, to see if they are going to pass similar legislation.

They had apparently decided that the initial legislation, the legislation currently in force, was not appropriate and could not work as intended, and they were right because the plan is not working.

tuberculose. Je crois que le Canada peut et doit assumer un rôle de direction dans ce domaine. Il peut faire mieux et, d'après moi, nous devons faire mieux.

La loi dont nous parlons, qui a reçu l'appui de tous les partis politiques, ne fonctionne pas. Vous avez la chance de changer cela. Vous avez l'occasion de sauver la vie à des enfants et à des adultes innocents. Je vous presse vivement de relever le défi que nous vous lançons.

Le président : Merci, sénateur Carstairs. Merci à vous deux de l'excellence et de la brièveté de vos exposés. Nous aurons ainsi plus de temps pour les questions.

[Français]

Le sénateur Massicotte : On peut être facilement d'accord avec l'objectif par les amendements proposés. Est-ce que cela va satisfaire les besoins et fonctionner? Le constat est clair, cela n'a pas fonctionné à ce jour. Pour les besoins du monde entier et pour notre pays, il faut trouver une solution.

Je comprends que tout cela fait suite à un règlement qui a recommandé l'ouverture pour acheter des brevets pour satisfaire ce besoin. Je comprends que cela n'a pas fonctionné au Canada ni ailleurs. Cela ne fonctionne pas ailleurs dans le monde. Les autres pays font face aux mêmes difficultés et cela a été un échec presque partout. J'essaie de comprendre pourquoi.

Chaque pays a ses propres lois. J'assume que chacun des pays a sa loi propre. Pourquoi cela ne fonctionne pas dans l'univers? Est-ce vraiment à cause de la législation canadienne? C'est un problème mondial. J'aimerais comprendre un peu plus ce qui ne fonctionne pas.

Le sénateur Goldstein : Merci de la question sénateur Massicotte. Vous avez entièrement raison. Les amendements VTO ainsi que l'entente qui s'appelle TRIPS prévoyaient que chaque pays développé pouvait commencer ou entamer la législation pour permettre qu'une licence ou un permis obligatoire soit accordé pour pouvoir exporter ces médicaments aux pays sous-développés. Certains autres pays ont commencé l'adoption d'une législation semblable, mais n'y ont pas donné suite. Il y a un pays, de mémoire je crois que c'est la Belgique, qui a commencé, mais n'a jamais achevé l'entrée en vigueur de cette législation.

Le Canada reste, pratiquement, le seul pays qui a adopté une législation qui, au moment de son adoption, était destinée à encourager et permettre l'exportation de ces médicaments.

Les autres pays regardent maintenant ce qui va se produire sur le plan de cette législation proposée dont vous êtes saisie pour voir si ces autres pays vont adopter une législation semblable.

Elles avaient apparemment décidé que la première législation, celle qui existe actuellement, n'était pas appropriée et ne pouvait pas fonctionner sous un régime semblable et ils ont eu raison parce que le régime ne fonctionne pas.

Will other countries follow suit? I hope so. But, whatever happens, Canada cannot avoid its moral obligation to help those it can as long as it does not negatively affect pharmaceutical companies, Canadians, or anyone else, and as long as it works for the good of all.

You are legislators and you know that law-making is a constant effort to find a balance between legitimate competing interests. This legislation does not seek that balance between competing interests because no interests are affected by this legislation. On the contrary, all the legislation does is to allow a program that harms no one.

Senator Massicotte: All the attention is on amending or fixing Canadian legislation. Since we know that this has not worked elsewhere, is the Canadian legislation really the problem? I accept all my moral obligations as a citizen of the world, but is the problem really the Canadian legislation or is there something more fundamental, a global need, that we need to address, in Africa, for example?

Senator Goldstein: I cannot speak for other countries. I understand NGOs. I spoke with several NGOs and their belief is that the amendments to our legislation would allow the system to function more easily and completely. I also understand that other countries, a number of other countries, including Belgium, France and others, are watching to see how successful we will be in amending it so that they can join us in this effort to save lives.

[English]

Senator Carstairs: I think it is fair to say that Canada took the lead on this legislation. No country had it before Canada. Other countries sat back and watched. In reality, our legislation did not work, and that was the signal to see what would happen in Canada in the future.

[Translation]

Senator Massicotte: The House of Commons and the department were aware that it was not working.

In 2007, they did a fairly major review of the participants and published a report reviewing the legislation. The department came to its own conclusions.

May I ask Senator Goldstein to add one comment and tell us that he read the report, that he does not agree with the minister's conclusions and that, despite the minister's recommendations, he is requesting an amendment to the legislation? The minister came to the conclusion that there are deficiencies, but he did not provide any suggestions for correcting the legislation. If it is not too much to ask, it would be greatly appreciated if he could state that he does not agree with those conclusions. I would appreciate receiving a document like that.

Senator Goldstein: I will do what you ask, Senator Massicotte, if you can give me a few days.

Est-ce que les autres pays vont donner suite à cela? J'espère que oui. Mais le cas échéant, cela ne permet pas au Canada d'échapper à son obligation morale d'aider ceux qu'il peut aider sans nuire aux compagnies pharmaceutiques, à la population canadienne ou à qui que ce soit, mais au bénéfice de tous.

Vous savez, vous qui êtes législateurs, que la législation est toujours un effort de trouver un équilibre entre des intérêts légitimes opposés. Cette législation ne cherche pas un équilibre entre des parties opposées parce qu'il n'y a pas d'intérêts qui sont affectés par la législation. Au contraire, la seule chose que la législation fait, c'est d'encourager l'exploitation de cela sans nuire à qui que ce soit.

Le sénateur Massicotte : Toute l'attention est de corriger ou de réparer la législation canadienne. Lorsqu'on remarque que cela n'a pas marché ailleurs, est-ce vraiment un problème de législation canadienne? J'accepte toutes les conditions d'obligation morale comme citoyen du monde entier, mais est-ce qu'on corrige vraiment le problème qui est la législation canadienne ou y a-t-il quelque chose de plus fondamental pour corriger le besoin mondial, comme en Afrique, disons.

Le sénateur Goldstein : Je ne peux pas répondre pour les autres pays. Je comprends les ONG. J'ai parlé avec plusieurs d'entre eux que les corrections à notre législation permettraient que les régimes fonctionnent pleinement et sans difficulté. J'ai également compris que les autres pays, plusieurs autres pays, dont la Belgique, la France et certains autres, regardent pour constater dans quelle mesure on va réussir à l'amender afin qu'ils puissent participer à cet effort de sauver des vies.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : Il serait juste de dire que, par la loi dont nous parlons, le Canada a fait preuve d'initiative. Il a tracé la voie pendant que les autres pays s'abstenaient de faire quoi que ce soit. En réalité, notre loi n'a pas fonctionné. Cela a servi de prétexte pour voir ce qui arriverait ensuite au Canada.

[Français]

Le sénateur Massicotte : La Chambre des communes et le ministère ont pris conscience que cela ne fonctionnait pas.

En 2007, ils ont fait une révision assez importante des participants et ils ont publié un rapport faisant une revue de la législation et le ministère en est arrivé à ses propres conclusions.

Puis-je demander au sénateur Goldstein d'ajouter un commentaire et nous dire qu'il a lu le rapport, qu'il n'est pas d'accord avec les conclusions du ministre et que contrairement aux recommandations du ministre, on demande une modification à la législation. Le ministre est arrivé à la conclusion qu'il y a des lacunes, mais il n'a pas proposé de corrections à la législation. Ce serait grandement apprécié si ce n'est pas trop demander de dire que l'on n'est pas d'accord avec ses conclusions. Si on pouvait recevoir un tel document, ce serait apprécié.

Le sénateur Goldstein : Je vais faire ce que vous proposez sénateur Massicotte si vous me donnez quelques jours pour le faire.

I must say that there are two things about this report that I need to point out to you. First of all, the House of Commons inquiry and the department's conclusions came barely two years after the act went into effect.

So there was no reasonable experience at that time for passing any judgments. That is why the minister said that he did not need to make any changes "at this time." Those three words are very important. After five years of experience, we obviously have to make changes or throw the legislation out. Continuing with the legislation in its present form is ridiculous.

Senator Massicotte: What bothers me most in the minister's report is that he almost makes the case, when talking about a generic manufacturer, that even if he is allowed to go into production, he cannot be competitive with a manufacturer in India, that 17 cents is not very much, but that other manufacturers are even less. Maybe Canada does not hold the solution.

This is important. Are we going to find a solution or are we going to throw up our hands and think that someone else will take care of it? We should talk about that some more.

Senator Goldstein: I would like nothing better than to see competition around the world from other countries that want to do the same thing. No one wants to do it because everyone realizes that the current legislation in Canada is doomed to failure. Why do it if they are doomed to failure?

On the other hand, if we adopt the proposed amendments for improving the structure of the system, hopefully other countries will follow suit and will supply generic products for the same price as here. That is all I could ask.

[English]

Senator Greene: It is good to see you. Contrary to what you are saying, it seems to me that the program is not a failure. We have had a delivery, and the cost per pill, as you indicated, was a reasonable one.

One of the reasons you believe it is not working is "cumbersome bureaucracy" — a phrase you used. When I look at the timeline, it looks like there were just two weeks between the request for a compulsory licence and the granting of the licence. Two weeks for a government to grant a licence is quite quick.

I do not understand your point about cumbersome bureaucracy. Could you elaborate?

Senator Goldstein: Thank you for the question. You are right about that single time period. I do not remember if it was two weeks, but it was a short period of time between the request to the Commissioner of Patents to grant the licence and the granting of the licence. What is not apparent is what preceded the request for the licence. This particular drug, there was not one licence but three licences because the nature of the drug for the treatment in Rwanda required, for a variety of complex medical and

Je dois dire qu'il y a deux aspects de ce rapport que je dois vous signaler. D'une part, l'enquête faite au comité de la Chambre des communes et les conclusions du ministère ont eu lieu à peine deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Donc, il n'y avait pas encore une expérience raisonnable pour porter un jugement quelconque. C'est la raison pour laquelle le ministre a dit qu'il n'avait pas besoin de faire des changements « at this time ». Ces trois mots sont très importants. Après cinq ans d'expérience, il est évident qu'il y a des changements à faire ou on biffe la législation. Continuer avec une législation semblable, c'est ridicule.

Le sénateur Massicotte : Le constat qui me dérange le plus dans le rapport du ministre, c'est qu'il arrive presque à l'argument, en faisant référence à un manufacturier générique, que même il est permis de faire l'exploitation, que l'on ne pourrait pas être compétitif avec un manufacturier indien, que le 17 cents n'est pas très élevé, mais que d'autres manufacturiers sont encore moins élevés. La solution n'appartient peut-être pas au Canada.

Ce constat est important. Est-ce qu'on va arriver à une solution ou allons-nous nous croiser les bras en pensant que quelqu'un d'autre va satisfaire les besoins? Il serait bon d'en discuter davantage.

Le sénateur Goldstein : Je ne demande rien de mieux que de voir une concurrence dans le monde entier par d'autres pays qui veulent faire la même chose. Personne ne veut le faire parce que chacun se rend compte que la législation actuelle au Canada est vouée à un échec. Pourquoi le faire s'ils sont voués à un échec?

Par contre, si on adopte les amendements proposés pour améliorer la structure et le régime, j'ose espérer que d'autres pays emboîteront le pas et fourniront des produits aux mêmes prix qu'ici, pour les produits génériques, je ne demande rien de mieux.

[Traduction]

Le sénateur Greene : Je suis heureux de vous voir. Contrairement à ce que vous dites, il me semble que le programme n'est pas un échec. Une livraison a eu lieu, et le coût de la pilule, comme vous l'avez dit, était raisonnable.

Vous imputez notamment cette dysfonction à la lourdeur bureaucratique. Toutefois, d'après la chronologie des événements, deux semaines seulement séparerait la demande de licence obligatoire et son octroi. Deux semaines pour accorder une licence, c'est très rapide pour un gouvernement.

Je ne comprends donc pas votre mise en cause de la lourdeur bureaucratique. Pourriez-vous m'expliquer?

Le sénateur Goldstein : Merci de votre question. Vous avez raison au sujet de ce délai. Je ne me souviens pas exactement s'il était de deux semaines, mais il s'est écoulé peu de temps entre la demande de licence adressée au commissaire aux brevets et l'octroi de cette licence. On escamote cependant le temps qui a précédé la demande. Pour le médicament dont on parle, il ne s'agissait pas d'une seule licence, mais de trois, en raison de la nature du médicament. En effet le traitement à effectuer au

sociological reasons, that there be three drugs incorporated into this one single 19 cent pill.

The procedure required under the present act to ask the pharmaceutical companies for a voluntary licence. Apotex will be here in two weeks to tell you exactly what happened, but I understand from discussions with Apotex that it took months upon months for the three pharmaceutical companies to respond to the voluntary request, and under the present legislation, you have to ask for voluntary licence before you can ask for a compulsory licence. Therefore, behind the scenes, it took months, perhaps years, of delays until it happened. After it happens, you have to jump through a variety of hoops.

Again, I do not want to impinge on the presentation by Apotex, but they lived the experience and it took years, so much so, and it was so complicated, that they said publicly that they would never do it again.

That legislation was not working. It was only one company in five years, but if one company does not want to do it because there are too many hoops to jump through, is that legislation that works? I do not think so.

Senator Greene: I will be interested to ask Apotex those questions because the timeline I have does not fit what you are telling me. The timeline I have is that on July 19, Rwanda ordered the product, and on September 4, 2007, about six weeks later, Apotex filed for the licence. Then it was granted within two weeks and about eight or nine months later the product was delivered, but the delay after that was more on the Rwanda end than our end.

Senator Carstairs: First, I think you need to hear from Apotex, as you will, and they will take you through an account of what they went through. More importantly, this bill addresses the fact that it does not have to be a country that accesses this particular drug. It could be an NGO, and that was not permitted in the previous legislation. From my perspective, that is one of the principal failures of the previous legislation. While we do not know what is going on within an individual country in sub-Saharan Africa, we do know what is going on with the NGOs who can make the request and get the adoption of the drugs.

Senator Greene: Given the fact that we are cutting out countries and it will just be NGOs, do you have a legal opinion from the WTO or an international trade lawyer that says that your legislation does not contradict our WTO obligations?

Senator Goldstein: That is not exactly the relevant issue to the WTO and TRIPS. The issue that is relevant is blanket authorization, which is not permitted under section 31, not directly but by implication. I do not have an opinion because

Rwanda exigeait, pour diverses raisons médicales et sociologiques complexes, l'incorporation de trois médicaments dans une pilule qui reviendrait à 19 cents.

En vertu de la loi en vigueur, il faut demander une licence volontaire aux sociétés pharmaceutiques. Dans deux semaines, Apotex comparaitra devant vous pour vous dire exactement ce qui s'est passé, mais, d'après les discussions que j'ai eues avec cette compagnie, je retiens qu'il a fallu des mois et des mois aux trois sociétés pharmaceutiques pour répondre à la demande de licence volontaire, et, en vertu de la loi en vigueur, il faut demander une licence volontaire avant de demander une licence obligatoire. Donc, il a fallu des mois, des années peut-être, de travail dans l'ombre pendant lesquelles les choses ont traîné avant de finalement débloquer. Et après, il fallait satisfaire à diverses exigences.

De nouveau, je ne veux pas anticiper sur l'exposé d'Apotex, mais il est passé par là. Cette expérience de plusieurs années a été si compliquée qu'il a publiquement juré qu'on ne l'y reprendrait plus.

La loi ne fonctionnait pas. On parle de seulement une compagnie sur cinq ans. Mais si une ne veut pas recommencer à cause du nombre excessif d'exigences, peut-on dire que la loi fonctionne? Permettez-moi d'en douter.

Le sénateur Greene : Je tiens à poser ces questions à Apotex, parce que la chronologie des événements que j'ai sous les yeux ne correspond pas à ce que vous me dites. Selon le tableau que je possède, le Rwanda a commandé le médicament le 19 juillet 2007. Le 4 septembre, six semaines environ plus tard, Apotex demandait la licence, laquelle lui a été accordée en moins de deux semaines. Enfin, huit ou neuf mois plus tard, le produit était livré, mais le retard qui est arrivé ensuite était davantage imputable au Rwanda qu'à nous.

Le sénateur Carstairs : Premièrement, je pense que vous devez entendre la version d'Apotex, qui vous fera le compte rendu des péripéties. Fait plus important encore, le projet de loi enlève aux pays l'exclusivité de l'accès à un médicament particulier. Ce médicament pourrait être accessible à une ONG, ce qui n'était pas autorisé par la loi antérieure. C'est, d'après moi, l'une des principales causes de l'échec de cette loi. Si nous ne savons pas ce qui se passe à l'intérieur d'un pays d'Afrique subsaharienne, nous savons cependant ce qui se passe chez les ONG qui réussissent à faire la demande et à obtenir l'adoption des médicaments.

Le sénateur Greene : Vu que nous retirons l'exclusivité aux pays et que les seuls acteurs seront les ONG, possédez-vous l'avis juridique de l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC, ou d'un avocat spécialisé dans le commerce international, selon lequel votre projet de loi n'entre pas en conflit avec nos obligations à l'égard de l'OMC?

Le sénateur Goldstein : La question n'a pas exactement rapport avec l'OMC ni avec l'accord sur les ADPIC, ou TRIPS, ou aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. La question pertinente est l'autorisation générale,

I am not active in that field of law and would not presume to offer one.

I do know that the current legislation is TRIPS-compliant and WTO-compliant and that the changes that are proposed would cause the legislation to remain compliant because it does not have a blanket authorization. The Commissioner of Patents is still the person, the institution if you will, that permits and authorizes compulsory legislation, and that would make it TRIPS-compliant. I hope you will be hearing from an expert by the name of Edwards. He is from Texas, I believe. I understand you will be hearing from him.

The Chair: I am not sure whether we managed to conclude arrangements with him, but we do have his name. Thank you.

Senator Goldstein: Thank you. I hope you will. If not, I can arrange for someone to come and tell you that it is TRIPS-compliant.

Senator Ringette: Thank you for being here and thank you for your well-intentioned bill to provide for the needy.

One reoccurring concern in your presentation is the anti-diversion mechanism. I can understand the situation of black markets and that drug companies could be skeptical about where it would end up, and I certainly support the fact that NGOs would now be in the picture to eliminate some of these concerns.

Could you give us examples of what kind of anti-diversion mechanisms there are and who is responsible for enforcing those mechanisms?

Senator Goldstein: The same anti-diversion mechanisms that exist in the current legislation would continue to exist in exactly the same form in the proposed legislation. The pharmaceutical companies and all members of the House of Commons were satisfied five years ago, with respect to the anti-diversion mechanisms.

One mechanism is contractual; one is an ongoing supervisory mechanism that would exist in all the countries where these drugs are imported.

Generally speaking, the formulations of these drugs, because of unique requirements in sub-Saharan Africa, are formulations that would not be useful to Western countries or to countries with which Canadian or American pharmaceutical companies deal. The labelling both on the bottles and on the packaging would make it clear, as the legislation requires that they cannot be diverted.

By the way, pharmaceutical companies have shipped their own pharmaceutical products to these African countries, perhaps to most of them, with the same anti-diversion mechanisms. They seem to have had no problem, so I cannot imagine that there should be a diversion problem when Doctors Without Borders or UNICEF causes the importations of drugs to treat children. I do not think there will be a problem.

interdite par l'article 31, non pas directement, mais implicitement. Je n'ai pas d'avis juridique, parce que je n'exerce pas dans ce domaine du droit et que je ne me permettrais pas d'en offrir un.

Je sais que la loi en vigueur est conforme à l'accord sur les ADPIC et à nos obligations à l'égard de l'OMC et que les modifications que nous proposons n'y changeraient rien, parce qu'elles ne prévoient pas d'accorder d'autorisation générale. Le commissaire aux brevets est toujours la personne, le rouage, si vous voulez, qui permet et autorise les lois exécutoires. C'est ce qui rendrait la loi conforme à l'accord sur les ADPIC. J'espère que vous aurez des nouvelles d'un expert du nom d'Edwards. Il est du Texas, je pense. Vous devriez entendre parler de lui.

Le président : Je ne suis pas sûr si nous avons pu nous entendre avec lui, mais nous avons son nom. Je vous en remercie.

Le sénateur Goldstein : Je vous en prie. J'espère qu'il vous contactera. Sinon, je peux m'organiser pour que quelqu'un vienne témoigner de la conformité de la loi à l'accord sur les ADPIC.

Le sénateur Ringette : Merci d'être venu et merci de votre projet de loi bien intentionné qui pourvoit aux personnes dans le besoin.

Dans votre exposé, vous faites souvent allusion au mécanisme antidétournement. Je sais qu'il y a les marchés noirs et que les compagnies pharmaceutiques pourraient douter de l'arrivée à bon port de leurs médicaments. En outre, j'applaudis au fait que les ONG seront désormais de la partie pour dissiper certaines de vos craintes.

Pourriez-vous nous donner des exemples de mécanismes antidétournement et nous dire qui est chargé de les appliquer?

Le sénateur Goldstein : Les mécanismes prévus dans la loi actuelle sont conservés dans le projet de loi. Les compagnies pharmaceutiques et tous les députés en étaient satisfaits, il y a cinq ans.

L'un des mécanismes est contractuel; c'est un mécanisme de surveillance en continu qui existera dans tous les pays importateurs des médicaments dont on parle.

En général, les préparations médicamenteuses, en raison des exigences particulières de l'Afrique subsaharienne, ne seraient pas utiles dans les pays occidentaux ni dans les pays avec lesquels les compagnies pharmaceutiques du Canada ou des États-Unis font affaire. Les indications figurant sur les étiquettes et les emballages dissiperait toute ambiguïté, car la loi interdit leur détournement.

À propos, des compagnies pharmaceutiques ont expédié leurs propres produits dans ces pays africains, peut-être dans la plupart d'entre eux, en employant les mêmes mécanismes antidétournement, sans problème apparent. D'après moi, les importations de médicaments par Médecins sans frontières ou l'UNICEF pour le traitement des enfants ne devraient pas subir un sort différent.

Senator Carstairs: The reality is that we have not had enough shipments to know whether the original anti-diversion policies envisaged in the first bill work or not. If you only had one shipment — the second aspect of it went out two weeks ago — you hardly have a body of proof to indicate whether it is working. They have not changed the previous anti-diversion mechanisms and only the future will tell us whether we will have to tighten them.

As Senator Goldstein has indicated, the pharmaceutical industry, which has indicated that this might be a potential problem, and did at the introduction of the bill five years ago, has been shipping its own drugs without any problem and without any concern about the diversion of these drugs.

Senator Ringuette: Were the drugs that you mentioned from the pharmaceutical companies destined for HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria specifically? Is there a duplication of process?

Senator Goldstein: I cannot address exactly which drugs were shipped because I simply do not know. However, the pharmaceutical companies that have been shipping all kinds of drugs, including HIV drugs in some cases, have not had diversion problems.

Senator Ringuette: We might encounter negative comments. If they are shipping drugs for the same purpose, to the same countries for the diseases we are looking at, we may be facing a competition situation.

Senator Carstairs: The reality is that the countries listed in this bill are countries that are not receiving drugs. There are other African countries that can afford to pay the price of non-generic drugs that are receiving the shipments of pharmaceutical drugs. The generic drugs are that much cheaper and therefore that much more accessible by the sub-Saharan countries that the bill addresses. By the way, the countries listed in this bill are exactly the countries that were listed in the bill five years ago.

Senator Goldstein: To the credit of Canadian pharmaceutical companies, of which there are about 50, over the years they have shipped millions of dollars worth of drugs without being paid for them, and that is perfectly noble. Statistics show that the average over the years has been \$200,000 worth of drugs per company per year. Although I am glad that they shipped at least that much, that is a drop in the bucket in terms of what is needed in these countries.

[Translation]

Senator Fox: Did opening this to NGOs create opposition from the pharmaceutical companies or does everyone now agree on that?

[English]

Senator Goldstein: You will have to ask the pharmaceutical companies that question. When I was still in your august chamber, I was lobbied by the pharmaceutical companies, as I think most of us were. I do not say that negatively, because

Le sénateur Carstairs : De fait, les expéditions n'ont pas été assez nombreuses pour nous permettre de savoir si les mécanismes antidétournement d'origine, envisagés dans la première mouture du projet de loi, fonctionnent ou non. Dans le cas d'une seule expédition — la deuxième tranche est partie il y a deux semaines — il est difficile d'accumuler suffisamment de preuves pour savoir s'ils fonctionnent. Les mécanismes antérieurs n'ont pas été modifiés. Seul l'avenir nous dira s'il faut les rendre plus étanches.

Comme le sénateur Goldstein l'a dit, l'industrie pharmaceutique, qui a annoncé qu'il pouvait y avoir un problème, dès la présentation du projet de loi il y a cinq ans, a expédié ses propres médicaments, sans problème et sans s'inquiéter de leur détournement.

Le sénateur Ringuette : Ces produits étaient-ils destinés tout spécialement à la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et la malaria? Est-ce un dédoublement des efforts?

Le sénateur Goldstein : Je ne peux pas vous renseigner sur la nature des médicaments, parce que je n'en sais tout simplement rien. Cependant, les compagnies pharmaceutiques qui ont expédié toutes sortes de médicaments, y compris contre le VIH, dans certains cas, n'ont pas déploré de problèmes de détournement.

Le sénateur Ringuette : Nous nous exposons à des réactions négatives. Si elles envoyaient des médicaments destinés à combattre les mêmes maladies vers les mêmes pays que ceux dont nous parlons, nous pourrions nous trouver devant une situation de concurrence.

Le sénateur Carstairs : En fait, les pays énumérés dans le projet de loi ne reçoivent pas de médicaments. Il y a, en Afrique, d'autres pays qui peuvent se permettre de payer le prix des médicaments non génériques et qui reçoivent les expéditions de produits pharmaceutiques. Les médicaments génériques sont beaucoup moins chers. Ils sont donc beaucoup plus accessibles aux pays subsahariens, qui sont visés par le projet de loi. À propos, les pays énumérés dans le projet de loi sont exactement ceux qui l'étaient dans le projet de loi d'il y a cinq ans.

Le sénateur Goldstein : À l'honneur des sociétés pharmaceutiques canadiennes, il y en a une cinquantaine, mentionnons qu'elles ont, au fil des ans, expédié pour des millions de dollars de produits pharmaceutiques, sans être payées, ce qui est tout à fait noble. D'après les statistiques, elles ont envoyé, en moyenne, 200 000 \$ de médicaments par entreprise et par année. Je suis fier qu'elles aient été au moins aussi généreuses, mais c'est une goutte dans l'océan des besoins de ces pays.

[Français]

Le sénateur Fox : L'extension ONG a-t-elle occasionné de l'opposition de la part des compagnies pharmaceutiques ou tout le monde est-il maintenant d'accord sur cette extension?

[Traduction]

Le sénateur Goldstein : Vous devrez poser la question aux compagnies pharmaceutiques. Lorsque je faisais encore partie de votre auguste assemblée, j'ai fait l'objet de démarches de sociétés pharmaceutiques, comme, je pense, plusieurs d'entre nous. Ce

lobbying is a fundamental aspect of legislation. We get to know our legislation better because of the explanations we get from lobbyists.

[Translation]

Senator Fox: On page 11 of your brief, you say that this new process will hopefully give generic drug companies in developing countries incentives to produce their own products. Is this something new, or did it already exist in the former legislation?

Senator Goldstein: It is neither in the current legislation, nor in the proposed bill. By saying that, I meant that I was suggesting that, to the extent that compulsory licenses seem to be available, some countries that already have even a basic generic industry could encourage that industry to apply for a compulsory license.

Senator Fox: First, would this allow, for example, generic pharmaceutical companies in other countries — after all, other countries have companies like that; I am thinking of China, India and maybe one more — to make a request for a compulsory licence through an NGO? Second — I think everyone is in favour of this bill, but we are trying to see how it can work — when you mention anti-diversion measures, I can understand the interests of pharmaceutical companies in Canada. If a generic company in China or India or anywhere else can go into huge production, diversion could happen. We just have to think about the tobacco industry in Canada. We exported tobacco to the United States only to see it come back to Canada. Now, talk to me a little more about people being able to get compulsory licences and sending them off to generic manufacturers in the countries I mentioned. Those are sophisticated countries.

[English]

Senator Goldstein: The current legalisation would also permit China to manufacture generically. India has obtained a compulsory licence in Canada and has been manufacturing and shipping to Africa; that will not change under the proposed legislation. The fact that NGOs are permitted to request a compulsory licence does not prohibit countries or manufacturers in any country to request a licence. In that respect, nothing has changed. I want to emphasize that in almost all respects nothing has changed except that the legislation will be streamlined and effective, which it currently is not.

Although I appreciate the question and although it is a concern, because it may be that some countries that want to manufacture are less concerned about diversion than some other countries may be, the reality is that WTO supervises diversion rather stringently. Any country whose generic manufacturer does not impose appropriate anti-diversion techniques would be the subject of an immediate complaint to the WTO, and I hardly need tell you how seriously countries regard complaints against them at the WTO.

n'est pas un commentaire négatif, parce que le lobbying est un aspect fondamental de l'élaboration des lois. Nous arrivons à mieux connaître nos lois grâce aux explications des lobbyistes.

[Français]

Le sénateur Fox : À la page 11 de votre mémoire, vous parlez que ce nouveau processus donnerait aux compagnies de médicaments génériques dans les pays en voie de développement des mesures incitatives pour produire leurs propres produits. Est-ce quelque chose de neuf ou cela existait déjà dans la législation antérieure?

Le sénateur Goldstein : Ce n'est ni dans la législation actuelle ni dans celle proposée. J'ai voulu dire par cette phrase que je suggérerais que dans la mesure où il appert que les licences obligatoires sont disponibles, certains pays qui ont déjà une industrie générique assez simple pourraient être encourager cette industrie à faire la demande d'une licence obligatoire.

Le sénateur Fox : Premièrement, est-ce que cela permettrait, par exemple, à des compagnies de médicaments génériques dans d'autres pays — car d'autres pays ont de telles sociétés; je pense à la Chine, à l'Inde et peut-être un autre pays — de faire une demande via une ONG pour obtenir une licence obligatoire? Deuxièmement — je pense que tout le monde est favorable au projet de loi, mais on essaie de voir comment il peut fonctionner —, lorsque vous mentionnez des mesures antidiversion, je peux comprendre alors les intérêts des compagnies pharmaceutiques au Canada. Si une compagnie générique en Chine, en Inde ou ailleurs peut faire une production massive, il peut y avoir de la diversion. On a qu'à penser à l'industrie du tabac au Canada. Nous avions l'exportation du tabac vers les États-Unis qui faisait un retour au Canada. Alors parlez-moi un peu plus des licences obligatoires que les gens pourraient obtenir et refiler, par exemple, à des compagnies de production générique dans les pays que j'ai mentionnés, qui sont des pays sophistiqués.

[Traduction]

Le sénateur Goldstein : La loi en vigueur permettrait également à la Chine de fabriquer des produits génériques. L'Inde a obtenu une licence obligatoire au Canada et elle a commencé à fabriquer des médicaments qu'elle envoie en Afrique; le projet de loi n'y changera rien. Le fait d'autoriser des ONG à demander une licence obligatoire n'interdit pas aux pays ni aux fabricants de quelque pays que ce soit de demander une licence. À cet égard et à presque tous les autres, rien n'a changé. Je tiens à le souligner. Ce qui changera, c'est que la loi sera rendue rationnelle et efficace.

Même si je suis heureux que vous me posiez la question et qu'il s'agit d'un point préoccupant, car certains pays qui veulent fabriquer des médicaments s'intéressent moins au détournement que d'autres pourraient le faire, dans les faits, c'est un aspect que l'OMC supervise assez étroitement. Les pays dont les fabricants de médicaments génériques n'appliquent pas de mesures anti-détournement appropriées feraient immédiatement l'objet d'une plainte devant l'OMC, et je n'ai pas besoin de vous dire à quel point ces plaintes sont prises au sérieux.

Senator Massicotte: I have the same question for both witnesses. I thought this bill was to amend the current act under which shipments must be made directly from the manufacturer to the country requesting the product. I thought you were giving more leniency to allow shipments from that destination to other destinations. Am I correct?

Senator Goldstein: Yes and no. The country into which shipments are being made may, under this proposed legislation, ship to other countries that are within that country's trade group provided that those other countries are listed in the list attached to the legislation.

I will give an example. If Benin, which has no ability to arrange for its own licensing and its own drugs, asks Rwanda, which is next door, to transship, the legislation will permit that provided the NGO that has requested and obtained the licence so advises the Commissioner of Patents. This is not an open and shut automatic thing that will cause HIV medication to rain all through Africa and the sub-Sahara. It is a highly controlled procedure that will permit some transshipment under rigid, predetermined public conditions.

Senator Harb: It is very telling the fact that only Canada has attempted to ship to least-developed countries and it is telling that they were only able to do it once or twice and stopped.

My question focuses on a couple of fronts. First, was the agreement that WTO did back in 2003 open-ended?

Senator Goldstein: It does not end. Section 31 is an elaboration of the section 30 prohibition, which makes the exception to permit this kind of legislation.

Senator Harb: The scheduled countries that you provided, are these the eligible countries?

Senator Goldstein: Yes.

Senator Harb: At that time, WTO said those countries were the least-developed countries. I draw to the attention of my colleagues, and it has nothing to do with our witnesses, countries like Korea, noted on page 10, Liechtenstein, on page 11, and Singapore, on page 13. Each of these countries has a per capita income that is similar to that of Canada.

When you look at that list, you presume that they do not have the capacity to produce unlicensed drugs, yet, places like India, Brazil, and others, like Korea, have the capacity to do so.

Is it your view that possibly, because the offer-and-demand issue is not there, we are not creating enough awareness of the fact that this mechanism exists for developing and least-developed countries? Could that be a reason why we do not have many takers and not many providers?

Senator Goldstein: I really cannot give you an answer. I did not create that list. It is a WTO list, as you know. It is appended to the current legislation; I just reproduced it for this legislation because for whatever reasons the WTO may have at the time it listed those particular countries.

Le sénateur Massicotte : J'ai la même question pour les deux témoins. Je pensais que ce projet de loi visait à modifier la loi actuelle en vertu de laquelle les fabricants doivent expédier les médicaments directement au pays qui les demandent. Je crois que vous vouliez assouplir les règles pour permettre d'envoyer des médicaments ailleurs. Ai-je raison?

Le sénateur Goldstein : Oui et non. Le pays à qui sont destinés les médicaments peut, selon le projet de loi, les envoyer à d'autres pays du même groupe commercial, dans la mesure où ces pays figurent dans la liste jointe au projet de loi.

Par exemple, si le Bénin, incapable d'obtenir des licences et des médicaments, demande à son voisin le Rwanda de lui transférer des médicaments, le projet de loi l'y autoriserait, si l'ONG qui a demandé et obtenu la licence le conseille au commissaire aux brevets. Il ne s'agit pas d'un processus automatique qui entraînera une distribution anarchique des médicaments contre le sida en Afrique et dans la région subsaharienne, mais une procédure étroitement contrôlée qui permettra d'effectuer des transferts sous certaines conditions strictes et préétablies.

Le sénateur Harb : Il est très révélateur que seul le Canada ait tenté d'envoyer des médicaments aux pays moins développés et qu'il n'a pu y parvenir qu'une ou deux fois pour cesser par la suite.

Je m'interroge sur plusieurs aspects. Tout d'abord, l'entente conclue par l'OMC en 2003 est-elle ouverte?

Le sénateur Goldstein : Oui. L'article 31 fait suite à l'interdiction prévue à l'article 30 afin de permettre l'adoption de ce genre de mesure législative.

Le sénateur Harb : Les pays admissibles sont-ils ceux dont vous avez fourni la liste?

Le sénateur Goldstein : Oui.

Le sénateur Harb : À l'époque, l'OMC a indiqué qu'il s'agissait des pays les moins développés. J'attire l'attention de mes collègues, et cela n'a rien à voir avec nos témoins, sur le fait que des pays comme la Corée, à la page 10, le Liechtenstein, à la page 11, et Singapour, à la page 13, ont tous un revenu par habitant semblable à celui du Canada.

En regardant la liste, on pourrait croire que ces pays ne peuvent produire de médicaments non homologués, alors que l'Inde, le Brésil et d'autres pays, comme la Corée, en sont parfaitement capables.

Croyez-vous qu'il soit possible que, compte tenu de l'absence du jeu de l'offre et de la demande, nous n'indiquions pas assez clairement que ce mécanisme vise à aider les pays en développement et moins développés? Est-ce que cela pourrait expliquer pourquoi il n'y a pas plus d'intéressés?

Le sénateur Goldstein : Je ne peux vraiment pas vous répondre. Ce n'est pas moi qui ai dressé cette liste. Comme vous le savez, c'est l'OMC. Elle accompagne la présente mesure législative, et je me suis contenté de la reprendre, car peu importe ses motifs, l'OMC a cru bon d'inclure ces pays.

I do not think that Doctors Without Borders will make a great number of demands for compulsory licences for Korea, for instance. Korea does not need that, and certainly not Liechtenstein or Singapore.

Senator Harb: If the WTO has listed countries and said countries will have to make that request, then I think you are suggesting that the NGOs will have to go to the country in order to get the permission. Is that true or they can do it on their own?

Senator Goldstein: No, that list is for recipient countries, not requesting countries. The NGOs would not have to go to the country itself initially, although from a practical perspective, if an NGO wants to operate in Rwanda, it would have to do so with the cooperation of the country, obviously, but it would not require formal permission.

One of the problems is that some of these countries have structures that make it difficult to get cooperative reactions from countries, without providing special considerations to some of the leadership of those countries. They cannot make a constructive deal with those countries.

Senator Harb: When the WTO agreed on a list of products or medicines, your bill, in fact, went beyond that and you decided that if there is a need, there is a need. You want to open it up.

There are some steps that would need to be taken in order to continue to be WTO compliant in your view, or this will save the day anyway?

Senator Goldstein: The WTO does not deal with particular products; it deals with patenting products, whatever the product maybe. The current legislation has a limiting definition of what products can be the subject of compulsory licence. The proposed legislation broadens that list to anything that is listed in our Food and Drugs Act as being medicines, as being pharmaceutical.

Senator Carstairs: In reality, far more people in sub-Saharan Africa die of tuberculosis and malaria than they do of HIV/AIDS. It certainly is a scourge and needs to have our help, but there are other diseases which have far greater impact on those populations.

Senator Gerstein: I am interested to know the extent to which you looked at other factors that may have implications as to why CAMR has not been used to date, and I am thinking particularly with regard to the cost of the product?

As I understand, when the presentations were made at the 2007 review, it was stated that despite the fact that Apotex is said to be offering its product at cost, five major Indian generic pharmaceutical companies are listed on the Clinton Foundation website as having lower-priced versions of the same product for sale to African countries. The lowest price is roughly one-half the price specified by Apotex in its application to the commissioner.

Perhaps it is not the fault of the legislation. Why would Rwanda buy from Apotex if they can buy it at one-half of the price from an Indian supplier?

Je ne crois pas que Médecins Sans Frontières fera beaucoup de demandes de licence obligatoire pour un pays comme la Corée. Ce pays n'en a pas besoin, pas plus que le Liechtenstein ou Singapour.

Le sénateur Harb : Si l'OMC a inclu ces pays en indiquant qu'ils devront faire la demande, alors je crois que les ONG devront s'y rendre pour obtenir la permission. Est-ce le cas ou ont-elles le champ libre?

Le sénateur Goldstein : Non, il s'agit d'une liste des pays destinataires et non des demandeurs. Les ONG n'auront pas à s'y rendre initialement. Cependant, d'un point de vue pratique, si une ONG veut travailler dans un pays comme le Rwanda, elle devrait de toute évidence coopérer avec les autorités, sans toutefois avoir besoin d'une permission officielle.

L'ennui, c'est que certains des pays concernés ont des structures qui ne sont guère propices à la coopération sans qu'une attention particulière soit portée aux autorités en place. Il n'est pas possible de conclure des ententes constructives avec ces pays.

Le sénateur Harb : Alors que l'OMC a dressé une liste de produits et de médicaments, vous avez, en fait, élaboré un projet de loi qui va plus loin afin de répondre aux besoins. Vous voulez élargir la portée de cette mesure.

Selon vous, faudra-t-il entreprendre des démarches pour continuer d'être conformes aux normes de l'OMC, ou est-ce que cette mesure législative permettra de parvenir à nos fins?

Le sénateur Goldstein : L'OMC ne s'occupe pas des produits en particulier, mais du processus de brevetage, peu importe le produit. La loi actuelle comprend une définition restrictive des produits pouvant faire l'objet d'une licence obligatoire. Le projet de loi élargit cette liste à tout ce qui est un médicament ou un produit pharmaceutique selon la Loi sur les aliments et drogues du Canada.

Le sénateur Carstairs : En réalité, la tuberculose et la malaria font bien plus de victimes en Afrique subsaharienne que le VIH/sida. Ce dernier est un véritable fléau qu'il faut combattre, mais d'autres maladies ont des répercussions beaucoup plus graves sur ces populations.

Le sénateur Grafstein : Je suis intéressé à savoir si vous avez envisagé d'autres facteurs qui pourraient expliquer la sous-utilisation du RCAM jusqu'à présent; je pense particulièrement au coût des produits.

D'après ce que je comprends, dans les exposés présentés lors de l'examen de 2007, on a indiqué que même si Apotex aurait offert le produit au prix coûtant, cinq grandes sociétés pharmaceutiques indiennes auraient, selon le site Web de la Fondation Clinton, proposé des versions moins chères du même produit pour les vendre aux pays africains. Le prix le plus bas est environ la moitié de celui indiqué par Apotex dans la demande qu'il a remise au commissaire.

La loi n'y est peut-être pour rien. Pourquoi le Rwanda s'approvisionnerait-il auprès d'Apotex si un fournisseur indien peut lui vendre le produit pour la moitié du prix?

Senator Goldstein: The answer is apparently that they could not buy it at one-half of the price from the Indian supplier. The Apotex price was reduced. It was 19.5 cents per pill: I do not the Indian price but the product was not the same product, and for a similar product, it was not competitive.

If NGOs and countries can get these drugs from India, or from Russia or from wherever they get them, so much the better. I am delighted. If they cannot, then Canada should be there.

The Chair: There has been a lack of application under the CAMR process. There has only been one we know of. One of the elements of the last question was could that be because, with the exception of the Apotex example, most of the needs are being filled, or many of the needs, by generic manufacturers in countries such as India and China. Do you have any information as to the extent to which that is so?

Senator Goldstein: I have no specific information but subsequent witnesses will be able to give you statistics that I do not have in hand at the moment. I do know that the needs are not being fulfilled. Many countries, and at the moment it is country-specific, are very reluctant to try to seek compulsory licences. Many countries are unable to mobilize themselves to seek them and certain countries have distribution problems. Because of the limitations of their distribution networks, they cannot distribute many drugs to outlying regions. Those that can distribute and want to distribute cannot get the drugs to distribute. That is a reality and subsequent witnesses will give you facts and statistics concerning those problems.

The answer is that it is not correct that supplies from China or India would fill the need; they would not.

Senator Greene: Have any countries tried and failed to access our system?

Senator Goldstein: I am not aware of any. I do know that, in order to access the system, a country has to have an available generic manufacturer that will fill the need, and there are no generics in Canada prepared to enter into the mechanics of this current legislation; they simply will not do it.

Senator Greene: Yes, but that is a different issue than a country trying to access the system. They might or might not know if a generic is able to provide what they need. However, I am talking about a simple inquiry on behalf of eligible countries that were not able. Have there been any of those?

Senator Goldstein: Senator, the system does not work that way. The way the current system works is a country has to find a manufacturer willing to supply and only then can it make the request. The company has to make a request from the drug manufacturers for voluntary licences, and only then can an application be made if they refuse.

Le sénateur Goldstein : Il semblerait que les intéressés n'ont pu acheter à la moitié du prix du fournisseur indien, et Apotex a réduit son prix à 19,5 cents la pilule. Je ne connais pas le prix du fabricant indien, mais il ne s'agissait pas du même produit, et l'offre n'était pas concurrentielle.

Si les ONG et certains pays peuvent obtenir ces médicaments de l'Inde, de la Russie ou de je ne sais trop quelle source, eh bien, tant mieux. J'en suis ravi. S'ils ne peuvent pas, alors le Canada devrait pouvoir les aider.

Le président : Le processus du RCAM n'a pas reçu beaucoup de demandes. À ce que nous sachions, il n'y en a eu qu'une. Dans la dernière question, on voulait savoir si, en faisant abstraction de l'exemple d'Apotex, cette situation pouvait être attribuable au fait que des fabricants de produits génériques issus de pays comme l'Inde et la Chine comblent les besoins. Avez-vous de l'information pour savoir dans quelle mesure cela pourrait être le cas?

Le sénateur Goldstein : Je n'ai pas d'information précise à ce sujet, mais les témoins suivants pourront vous donner des statistiques que je n'ai pas en main pour l'instant. Je sais par contre que les besoins ne sont pas satisfaits. De nombreux pays — et chacun d'entre eux se trouve dans une situation qui lui est propre — hésitent beaucoup à tenter d'obtenir des licences obligatoires. Certains sont incapables de mobiliser leurs efforts pour essayer d'obtenir ces licences, alors que d'autres éprouvent des problèmes de distribution. En raison des limites de leurs réseaux de distribution, une bonne partie des médicaments ne peuvent atteindre les régions éloignées. Ceux qui peuvent et veulent distribuer les produits ne peuvent en obtenir. C'est une réalité, et les prochains témoins vous donneront des faits et des statistiques concernant ces problèmes.

Il est donc faux de dire que les fournisseurs chinois et indiens pourraient combler les besoins, car ils ne le peuvent pas.

Le sénateur Greene : Est-ce que certains pays ont tenté en vain d'accéder à notre système?

Le sénateur Goldstein : Je n'en ai pas entendu parler. Je sais que pour accéder au système, un pays doit avoir un fabricant de médicaments génériques capable de combler le besoin, et aucune société canadienne n'est disposée à se plier aux exigences de la loi actuelle. Elles ne participeront tout simplement pas.

Le sénateur Greene : Oui, mais ce n'est pas la même chose qu'un pays qui essaie d'accéder au système. Ils ne savent pas nécessairement si un fabricant de médicaments génériques pourra leur fournir ce dont ils ont besoin. Ce que je veux savoir, c'est si certains pays admissibles ont déjà présenté une demande, mais n'ont pu obtenir ce qu'ils voulaient.

Le sénateur Goldstein : Sénateur, ce n'est pas ainsi que fonctionne le système. Il faut qu'un pays trouve un fabricant qui soit prêt à l'approvisionner avant de pouvoir faire une demande. La compagnie doit présenter une demande de licence volontaire auprès des fabricants du médicament en question, et ce n'est qu'après un refus qu'elle peut faire la demande.

Senator Greene: Have any countries that have contacted our generic suppliers about specific drugs been turned down?

Senator Goldstein: I do not know the answer, senator.

The Chair: Thank you very much. We are about on time. It remains for me to thank Senator Carstairs and our former colleague Senator Goldstein for their attendance and their presentations. I think we have all learned a great deal this morning. This is not an easy subject. There are many ramifications. We will pursue our study with another panel of witnesses after a two-minute break.

[Translation]

Order, please. We are now ready to hear views on Bill S-232 from the Canadian Intellectual Property Office, from the Department of Foreign Affairs and International Trade, from Health Canada and from the Canadian International Development Agency.

[English]

The bill, if implemented, could affect Canada's patent regime, WTO obligations, pharmaceutical safety and assistance to developing countries. I am the committee is anxious to hear the thoughts of these government organizations on this bill and their assessment of Canada's Access to Medicines Regime.

From the Canadian International Development Agency, we are pleased to welcome Chris MacLennan of the Strategic Policy and Performance Branch; from DFAIT, Edith St-Hilaire of the Information and Technology Trade Policy Division; from Health Canada, Brigitte Zirger of Science and International Programs; and from Industry Canada, Colette Downie, Director General, Marketplace Framework Policy Branch, Strategic Policy Sector.

Colette Downie, Director General, Marketplace Framework Policy Branch, Strategic Policy Sector, Industry Canada: Thank you for the invitation to appear before the committee this morning.

I have a presentation that will quickly cover the key features of CAMR, the Access to Medicines Regime, particularly focusing on those provisions that Bill S-232 proposes to change. I will pause for a minute to mention the different roles of the departments represented here today.

First, Mr. MacLennan, on my right, is here from the Canadian International Development Agency to answer questions about Canada's broader strategy to deal with access to medicines in the developing world. Ms. Zirger from Health Canada is here to speak to Health Canada's views under the existing Access to Medicines Regime; and Edith St-Hilaire, from the Department of

Le sénateur Greene : Est-ce que certains pays qui sont entrés en rapport avec nos fournisseurs de médicaments génériques pour obtenir un médicament précis ont vu leur demande refusée?

Le sénateur Goldstein : Je l'ignore, sénateur.

Le président : Je vous remercie beaucoup. Nous respectons assez bien l'horaire. Il ne me reste plus qu'à remercier le sénateur Carstairs et notre ancien collègue, le sénateur Goldstein, pour leur participation et leurs exposés. Je crois que nous avons tous appris énormément ce matin. C'est une question difficile qui est lourde de conséquences. Nous poursuivrons notre étude avec un autre groupe de témoins, après avoir pris deux minutes de pause.

[Français]

À l'ordre s'il vous plaît. Nous sommes maintenant prêts à écouter les vues de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada, du ministère des Affaires étrangères et Commerce international Canada, du ministère de Santé Canada et de l'Agence canadienne de développement internationale sur le projet de loi S-232.

[Traduction]

S'il est mis en œuvre, le projet de loi pourrait avoir des répercussions sur le régime de brevets du Canada, nos obligations envers l'OMC, l'innocuité des produits pharmaceutiques et l'aide offerte aux pays en développement. Je suis certain que le comité souhaite ardemment connaître l'opinion de ces organisations gouvernementales sur la présente mesure législative et le Régime canadien d'accès aux médicaments.

C'est avec plaisir que nous accueillons, de l'Agence canadienne de développement international, Chris MacLennan, de la Direction générale des politiques stratégiques et du rendement; du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Edith St-Hilaire, de la Direction de la politique commerciale sur la propriété intellectuelle, l'information et la technologie; de Santé Canada, Brigitte Zirger, du Bureau des politiques, sciences et programmes internationaux; et d'Industrie Canada, Colette Downie, directrice générale, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique.

Colette Downie, directrice générale, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique, Industrie Canada : Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître ce matin.

Dans mon exposé, je ferai brièvement le tour des principales caractéristiques du Régime canadien d'accès aux médicaments, aussi appelé RCAM, en portant une attention particulière aux dispositions que le projet de loi S-232 devrait modifier. Je prendrai auparavant quelques instants pour expliquer les différents rôles des ministères représentés ici aujourd'hui.

Tout d'abord, M. MacLennan, à ma droite, vient de l'Agence canadienne de développement international pour répondre aux questions sur la stratégie globale que le Canada a adoptée concernant l'accès aux médicaments dans les pays en développement. Mme Zirger, de Santé Canada, parlera des examens que ce ministère a effectués dans le cadre du Régime

Foreign Affairs and International Trade, will speak to the WTO and international framework within which the Access to Medicines Regime is designed and constrained.

I propose that we begin the presentation with Ms. St-Hilaire giving you that initial context about the WTO, decisions you have heard about, and then I will proceed through my deck and will try to do that as quickly as I can.

[Translation]

Édith St-Hilaire, Director, Intellectual Property, Information and Technology Trade Policy Division, Acting Director General, Multilateral Trade Policy, Foreign Affairs and International Trade Canada: First, I am going to take a little step back and talk about the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, or TRIPS. This agreement was adopted in 1995; it attempts to strike a balance between the long-term social objective of providing incentives for future inventions and research and development and the short-term objective of allowing people to use existing inventions and creations. It sets out the minimum standards that WTO members must adhere to in protecting intellectual property rights.

It covers a wide range of subjects such as copyright, trademarks and patents. Like other WTO agreements, it is subject to dispute settlement, which means that, if a member does not respect its obligations, another member can bring a dispute settlement claim against it. It is therefore a very significant agreement.

Article 31 of the TRIPS agreement allows for the compulsory licensing or governmental use of patents without the authorization of the patent holder under certain conditions. One such condition, article 31(f), is that the compulsory licence or government use of the patented invention be predominantly for the supply of the domestic market.

The declaration on the TRIPS agreement and public health was adopted in 2001 and confirmed that TRIPS includes flexibilities allowing WTO members to take measures to address grave public health concerns.

It further recognized that developing and least-developed countries with insufficient or no pharmaceutical manufacturing capacity could face difficulties in making use of the compulsory licensing provisions in TRIPS. The declaration instructed the TRIPS Council to find expeditious solutions to this problem and to report to the General Council before the end of 2002.

After two years of negotiations, where Canada played an active role, the Decision on the Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health was adopted in August 2003. This decision is the result of an

d'accès aux médicaments actuel; quant à Edith St-Hilaire, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, elle traitera de l'OMC et du cadre international auquel le Régime d'accès aux médicaments est assujéti.

Je propose de commencer par l'exposé de Mme St-Hilaire, qui vous donnera le contexte initial concernant l'OMC et les décisions dont vous avez entendu parler, après quoi je ferai mon exposé en tentant de faire le plus rapidement possible.

[Français]

Édith St-Hilaire, directrice, Direction de la politique commerciale sur la propriété intellectuelle, l'information et la technologie, directrice générale par intérim, Politique commerciale multilatérale, Affaires étrangères et Commerce international du Canada : D'abord, je vais revenir un peu en arrière en parlant de l'Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touche au commerce ou les ADPIC. C'est un accord qui a été adopté en 1995 et qui tente d'établir un équilibre entre l'objectif social à long terme visant à offrir des mesures incitatives pour les inventions à venir ainsi que la recherche et développement. L'objectif à court terme visant à permettre aux personnes d'utiliser des inventions et des créations existantes. Il établit des normes minimales auxquelles doivent se conformer les membres de l'OMC afin de protéger les droits de propriété intellectuelle.

Il porte sur un vaste éventail de sujets par exemple les droits d'auteur, les marques de commerce et les brevets. Comme tous les autres accords de l'OMC, il est assujéti à l'organe de règlement des différends ce qui signifie que si un des membres ne respecte pas ses obligations, un autre membre peut entreprendre une action de règlement des différends à son égard. C'est donc très important.

L'article 31 de l'accord sur les ADPIC permet l'octroi de licences obligatoires ou l'utilisation par les pouvoirs publics de brevet sans l'autorisation du détenteur de brevet conformément à certaines conditions. L'une des dispositions prévues à l'article 31f) veut que la licence obligatoire ou l'utilisation par les pouvoirs publics de l'invention brevetée servent principalement à l'approvisionnement du marché intérieur.

La déclaration de droits sur l'accord des ADPIC et la santé publique avait été adoptée en 2001 et a confirmé que les ADPIC comprenaient des flexibilités permettant aux membres de l'OMC de prendre des mesures nécessaires en vue de résoudre de sérieux problèmes en matière de santé publique.

Elle a également reconnu les difficultés que les pays en développement et les moins avancés ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans des secteurs pharmaceutiques pourraient rencontrer pour recourir de manière effective aux licences obligatoires dans le cadre des ADPIC. La déclaration a mandaté le Conseil des ADPIC de trouver une solution rapide à ce problème et d'en faire rapport au conseil général à la fin de 2002.

Après deux ans de négociation, où le Canada a joué un rôle actif, la décision sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique a été adoptée; donc en août 2003. Cette décision est le

intensive negotiation process between all WTO member states whose positions were informed by a wide breadth of actors such as NGOs, industry and academia. It was adopted unanimously by all member states and represents a careful balance of interests.

The decision waives subsections (f) and (h) of article 31, subject to certain terms and conditions, so as to give members with pharmaceutical manufacturing capacity the right to issue compulsory licences authorizing the manufacture and export of pharmaceutical products to countries with insufficient or no pharmaceutical manufacturing capacity. The remaining obligations under article 31 of the TRIPS agreement were not waived and therefore remain in effect.

The purpose of the waiver is to facilitate developing and least-developed countries' access to less expensive medicines needed to treat HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

In December 2005, WTO members agreed to transform the decision into a permanent amendment. Canada strongly welcomed the amendment decision, as it demonstrated positively how WTO members can work together to respond to the needs of developing and least-developed countries. The amendment will take effect after two thirds of the members have accepted it.

They had until December 1, 2007 to do so. The deadline was extended to December 31, 2009 and may be further extended by the General Council.

As of now, 53 WTO members have accepted the amendment. Canada accepted the amendment on June 16, 2009 by depositing its instrument of ratification at the WTO.

In conclusion, to return to the terms and conditions of the WTO waiver, the waiver was agreed upon after intensive negotiations. The key provisions of the terms and conditions are that only WTO members with little or no pharmaceutical manufacturing capacity and suffering from public health problems such as HIV/AIDS, tuberculosis, malaria or other such epidemics are eligible to import drugs. The importing country must notify the WTO of its intent to use the waiver and must identify the name, the amount of the drug needed and its patent status in the importing country.

The generic company must request a voluntary licence from the patentee or patentees prior to applying for a compulsory licence. The quantity of the drug produced under a compulsory licence cannot exceed the amount requested by importing countries and the entirety of the drug produced must be exported. The licensee must pay adequate compensation to the patentees.

résultat d'un intense processus de négociation dans tous les pays de l'OMC qui avaient des positions reflétant des vues et des intérêts d'un vaste éventail d'acteurs par exemple les ONG, l'industrie et des universitaires. Elle a été adoptée à l'unanimité par tous les États membres et présente un équilibre judicieux des intérêts en présence.

La décision déroge aux obligations énoncées aux paragraphes f) et h) de l'article 31 sous réserve de certaines conditions et modalités afin de donner aux membres dotés de capacité de fabrication de produits pharmaceutiques, le droit d'octroyer une licence obligatoire permettant la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques vers des pays ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique. Les obligations restantes aux termes de l'article 31 de l'accord des ADPIC ne font pas l'objet d'une dérogation; donc, elles s'appliquent toujours.

Cette dérogation vise à faciliter l'accès des pays en développement et les moins avancés à des médicaments moins chers nécessaires pour traiter le VIH-Sida, la tuberculose, le paludisme ainsi que d'autres épidémies.

Depuis cette décision en décembre 2005, les membres l'OMC ont convenu de transformer la décision en un amendement permanent. Le Canada accueille très favorablement les décisions concernant l'amendement, car elles démontrent de façon positive comment les membres de l'OMC peuvent collaborer afin de répondre aux besoins des pays en développement et les moins avancés. L'amendement prendra effet lorsque les deux tiers des membres l'auront accepté.

Ces derniers avaient jusqu'au 1^{er} décembre 2007 pour le faire et l'échéance a été reportée au 31 décembre 2009 et pourrait être reportée à nouveau par le conseil général.

À ce jour, 53 membres de l'OMC ont accepté l'amendement. Le Canada a accepté l'amendement le 16 juin 2009 en déposant son instrument de ratification auprès de l'OMC.

En terminant, pour revenir sur les modalités et les conditions de la dérogation de l'OMC, la dérogation a été acceptée à la suite de négociations intensives et les dispositions clés des modalités et des conditions sont que seuls les membres de l'OMC ayant une capacité de fabrication insuffisante ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique et étant confrontés à des problèmes de santé publique tels le VIH-sida, la tuberculose, le paludisme ou d'autres épidémies sont admissibles à importer des médicaments. Le pays importateur doit aviser l'OMC de son intention de se prévaloir de la dérogation et indiquer le nom, la quantité requise du médicament et l'état du brevet dans le pays importateur.

Le fabricant de médicaments génériques doit tenter d'obtenir une licence volontaire du ou des brevetés avant de demander une licence obligatoire, la quantité de médicaments fabriqués en vertu d'une licence obligatoire ne peut dépasser la quantité demandée par les pays importateurs et la totalité des médicaments produits doit être exportée. Le titulaire de licence doit verser également une rémunération adéquate aux brevetés.

Finally, the decision was accompanied by a statement from the chairman of the General Council reiterating, amongst other things, that the decision must be used in good faith for public health purposes and not for industrial or commercial objectives.

Thank you for the opportunity to present to the committee.

[English]

The Chair: Thank you for your presentation. I, for one, would be interested to hear whether you had concluded Bill S-232 would open the door to a challenge. I thought you would end by telling us whether it would, but you did not, so maybe someone will ask you a question in that regard.

Ms. Downie: I should mention that I am here representing Industry Canada, and my department is responsible for the Patent Act in which this Access to Medicines Regime is housed.

Slide 3 is entitled Canada's Access to Medicines Regime.

[Translation]

As Ms. St-Hilaire has just mentioned, Canada played an active role in the international negotiations that led to the WTO decision. We were then one of the first countries to announce that we would implement it.

[English]

In 2003 this led to the introduction in Parliament of one of the first legislative frameworks of its kind.

The Access to Medicines Regime legislation was grounded in certain core principles. These initiatives are listed on slide 4 and aim to ensure consistency with the WTO decision that you have just heard about. You will see that it really tries to balance divergent and often competing stakeholder interests.

The two key principles are the first two on the slide deck: First, to facilitate access for affordable medicines to the developing world while also complying with Canada's international trade obligations. Second, to provide generic manufacturers with incentives to participate in the regime while also ensuring that Canada's patent system for drugs continues to provide stable and consistent and predictable protection for rights' holders as new drugs come onto the market in Canada.

On slide 5, the committee will see what Bill S-232 proposes to do with respect to the key features of CAMR. First, CAMR includes a pre-approved list of eligible drugs for export and three lists of eligible countries differentiated by level of development and WTO status.

Enfin, la décision a été adoptée à la lumière d'une déclaration lue par le président du conseil général qui réitéra, entre autres, que la décision sera utilisée de bonne foi pour traiter de problèmes de santé publique et non pour atteindre des objectifs de politiques industrielles ou commerciales.

Je vous remercie de l'occasion que vous me donnez de m'exprimer aujourd'hui.

[Traduction]

Le président : Je vous remercie de votre exposé. Pour ma part, j'aimerais savoir si vous avez conclu que le projet de loi S-232 donnerait lieu à une contestation. Je pensais que vous finiriez par nous le dire, mais vous ne l'avez pas fait. Peut-être que quelqu'un vous posera une question à ce sujet.

Mme Downie : Je dois préciser que je suis ici en tant que représentante d'Industrie Canada, le ministère responsable de la Loi sur les brevets dans laquelle s'inscrit le Régime canadien d'accès aux médicaments.

La troisième diapositive est intitulée Régime canadien d'accès aux médicaments.

[Français]

Comme Mme St-Hilaire vient de le mentionner, le Canada a joué un rôle actif dans les négociations internationales menant à la décision de l'OMC et par la suite, nous avons été l'un des premiers pays à annoncer que nous le mettrions en œuvre.

[Traduction]

C'est ainsi qu'en 2003, nous avons été l'un des premiers parlements à adopter un cadre législatif de cette nature.

Le Régime canadien d'accès aux médicaments prend appui sur certains principes fondamentaux. Ces principes énumérés à la diapositive 4 visent à assurer une application uniforme de la décision de l'OMC dont on vient de vous parler. Vous pourrez constater qu'il s'agit en fait de concilier les intérêts divergents et parfois contradictoires des intervenants.

Les deux premiers principes apparaissant sur la diapositive sont les plus importants. Premièrement, il s'agit de faciliter l'accès opportun aux médicaments abordables pour les pays en voie de développement, tout en respectant les obligations commerciales internationales du Canada. Deuxièmement, on veut offrir aux fabricants de médicaments génériques des incitatifs suffisants pour les encourager à participer au régime, tout en veillant à ce que le régime canadien de brevets pour les médicaments assure une protection stable et prévisible aux détenteurs de brevets par rapport aux nouveaux médicaments pouvant entrer sur le marché canadien.

À la diapositive 5, nous exposons les modifications proposées par le projet de loi S-232 relativement aux caractéristiques fondamentales du RCAM. Il faut d'abord préciser que le régime comprend une liste de médicaments préalablement approuvés qui peuvent être exportés ainsi que trois listes de pays admissibles classés en fonction de leur niveau de développement ou de leur situation par rapport à l'OMC.

[Translation]

These schedules reduce the discretionary elements of the program by focusing and speeding up the decision-making process. This seems to be supported by the fact that it took less than three weeks from the date of the application for the commissioner to grant Apotex an authorization to export to Rwanda.

[English]

Bill S-232 would eliminate the list of eligible drugs and replace it with a much broader scope that would allow any drug under the Food and Drugs Act to be exported under CAMR.

[Translation]

The initial objective of the WTO decision was to make it easier for developing countries to gain access to the pharmaceutical products they need to deal with public health problems such as HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

It was never the purpose of the decision to create a mechanism for manufacturers to break legitimate patents on a drug for any reason at all.

[English]

On slide 6 we see that CAMR outlines the steps that a generic company must take before it seeks a mandatory export authorization. It offers some basic informational requirements that need to be included in an application to the Commissioner of Patents; I have those forms with me if you are interested in them. The requirements include the name of the eligible importing country and eligible drug and the quantity requested for export.

In our view, these requirements ensure that an authorization under CAMR responds directly to a country's identified need for a particular drug and that access occurs in the timeliest way possible.

It should be noted that once a country notifies the WTO of its intent to use CAMR, it is full steam ahead under our regime. Nothing in the current regime would enable a rights holder to delay a generic company from applying for export authorization 30 days after it has requested that voluntary licence. I underline "requested" — not 30 days after it has received it, but 30 days after it has requested it.

Bill S-232 proposes to overhaul completely the application process in CAMR, eliminating the voluntary licensing requirement and many of the other informational requirements, and it would replace it with a one-licence approach that allows a generic company to get a single broad licence to export any drug in Canada to any country at any time.

[Français]

Ces annexes réduisent les éléments discrétionnaires du régime en précisant et en accélérant le processus décisionnel. Ce fait semble être appuyé par l'autorisation d'Apotex d'exporter au Rwanda que le commissaire a accordée moins de trois semaines après la date de dépôt.

[Traduction]

Le projet de loi S-232 propose de supprimer la liste de médicaments préalablement approuvés pour l'exportation en élargissant la portée du régime pour inclure tout médicament, tel que défini dans la Loi sur les aliments et drogues.

[Français]

L'objectif initial de la décision de l'OMC était de faciliter l'accès des pays en développement aux produits pharmaceutiques nécessaires pour traiter des problèmes de santé publique comme le VIH-sida, la tuberculose, la malaria et d'autres épidémies.

La décision n'a jamais eu pour objectif de constituer un mécanisme qui permet aux fabricants de violer des brevets légitimes sur un médicament pour quelques raisons que ce soit.

[Traduction]

Comme on peut le voir à la diapositive 6, un fabricant de médicaments génériques doit suivre plusieurs étapes pour pouvoir demander une autorisation d'exporter. On y indique quelques-uns des renseignements de base qui doivent être fournis pour présenter une demande d'autorisation auprès du commissaire aux brevets. J'ai des exemplaires de ces formulaires avec moi, si la chose vous intéresse. Il faut notamment indiquer le nom du pays importateur admissible, le nom du médicament et la quantité à exporter.

À notre avis, ces exigences font en sorte que l'octroi d'une autorisation dans le cadre du RCAM permet de répondre directement au besoin cerné pour un médicament dans un autre pays en lui donnant rapidement accès à la quantité voulue de ce médicament.

Il convient de noter qu'à partir du moment où un pays avise l'OMC de son intention d'avoir recours au RCAM, les choses se déroulent très rondement. Aucune disposition du régime en vigueur ne permet en effet à un détenteur de brevet de mettre des bâtons dans les roues d'un fabricant de médicaments génériques qui souhaite demander une autorisation d'exporter 30 jours après avoir demandé une licence volontaire. Je précise qu'il s'agit bien de « demander »; pas 30 jours après avoir reçu la licence, mais 30 jours après l'avoir demandée.

Le projet de loi S-232 propose une transformation complète du processus de demande dans le cadre du RCAM en éliminant l'exigence relative à la licence volontaire et bon nombre des autres conditions à remplir en matière d'information. On remplacerait le tout par le recours à une licence unique qui permettrait à un fabricant de médicaments génériques d'exporter tous les médicaments qu'il produit au Canada vers n'importe quel pays, à n'importe quel moment.

This could have an impact on Canada's compliance with international patent obligations and could create a perception that CAMR would allow users to infringe patents, which would have implications for the stability of our business environment for the provision of pharmaceutical products. It might also reduce incentives to sell pharmaceutical products here in Canada

Third, CAMR includes a number of measures that prevent exported drugs from being diverted back to Canada, and other rich country markets that, unlike developing, or least-developed countries, do not need facilitated access to cheaper medicines. The private member's bill, Bill S-232, proposes to remove a number of these measures, including the requirement that generic products exported under CAMR can be distinguished from patented versions sold in Canada by markings and the lettering XCL on the products. Aside from raising potential issues about our compliance with international obligations, removing these requirements could also limit CAMR's effectiveness in ensuring that drugs actually get to people and countries that need them and are not sent to countries where that is not the case.

Slide 8 discusses the statutory review of CAMR. In 2007, that review was completed. It concluded that no changes to CAMR were needed. As a result, the framework has worked successfully and, in fact, it is the only Access to Medicines Regime in the world that has actually successfully allowed for export under its provisions.

CAMR may not be perfect; no piece of legislation is, and always need fine-tuning. It may differ in some respects from other countries' implementation of the WTO waiver. However, it is the only regime in the world to have actually had a successful export under its provisions.

The Chair: Thank you very much, Ms. Downie. How do you account for the fact that there has been very little take-up on CAMR?

Ms. Downie: I fall back to the results of the review and the testimony that was heard before the industry committee. I have also heard that it is difficult for Canadian generic manufacturers to compete with the rest of the world, particularly in India. That has been the main difficulty.

[Translation]

Senator Massicotte: I would like to follow up on the question. The initial hypothesis is that there is a global problem. They have not reacted to these countries' requests. But, based on what you have observed, you suggest that there is no problem with the legislation and that nothing needs to be done. Let us go back a

Il pourrait ainsi devenir difficile pour le Canada de s'acquitter de ses obligations internationales relativement aux brevets, sans compter que l'on pourrait donner l'impression que le RCAM permet aux utilisateurs de faire fi des brevets, ce qui pourrait miner la stabilité de notre cadre de fonctionnement pour la fourniture de produits pharmaceutiques. Il pourrait également y avoir moins d'incitatifs à vendre des produits pharmaceutiques ici au Canada.

Par ailleurs, le RCAM renferme différentes mesures visant à éviter que des médicaments exportés soient détournés pour être vendus au Canada ou dans tout autre pays bien nanti où, contrairement à ce qui se passe dans les pays en développement, il n'est pas nécessaire que l'on facilite l'accès à des médicaments moins dispendieux. Le projet de loi d'initiative parlementaire S-232 propose la suppression d'une partie de ces mesures, y compris l'exigence voulant que les produits génériques exportés dans le cadre du RCAM puissent être distingués de leur version brevetée vendue au Canada au moyen de marquages et de l'inscription « XCL ». En plus des problèmes pouvant en découler quant à notre observation des obligations internationales, la suppression de ces exigences pourrait également rendre le RCAM moins apte à garantir que les médicaments vont effectivement aux gens et aux pays qui en ont besoin, plutôt que d'être détournés vers des pays qui peuvent y avoir accès autrement.

À la diapositive 8, il est question de l'examen législatif du régime. À la suite de cet examen mené en 2007, on a conclu qu'aucun changement n'était requis. Il en est donc ressorti que le cadre établi produisait les résultats escomptés comme en témoigne le fait qu'il s'agit du seul régime semblable au monde à avoir effectivement permis l'exportation de médicaments en application de ses dispositions.

Le RCAM n'est pas nécessairement parfait; aucune mesure réglementaire ne l'est vraiment et il y a toujours moyen d'améliorer les choses. Sous certains égards, il est possible que la dérogation de l'OMC ne soit pas mise en œuvre de la même manière qu'ailleurs dans le monde, mais nous avons quand même le seul régime à avoir concrètement permis que des médicaments soient exportés.

Le président : Merci beaucoup, madame Downie. Comment expliquez-vous le très faible taux de participation au RCAM?

Mme Downie : Je m'en remets aux résultats de l'examen et aux témoignages entendus devant le Comité de l'industrie. On m'a également dit qu'il était difficile pour les fabricants canadiens de médicaments génériques de soutenir la concurrence des entreprises étrangères, surtout en Inde. C'est ce qui a été le plus ardu.

[Français]

Le sénateur Massicotte : J'aimerais faire le suivi sur la question. L'hypothèse de départ est qu'il y a un problème mondial. Ils n'ont pas réagi aux demandes de ces pays. Mais d'après ce que vous avez constaté, vous suggérez qu'il n'y a pas de problèmes de législation et qu'il n'y a rien à faire. On va revenir un peu en

little. We are led to believe that there is a problem. The WTO was open to dealing with the serious global problems but it is our impression that there has been no global solution.

There is a problem. Is it a legislation problem? Why do we have this problem? Why has nothing been resolved? There has been very little global trade. There have been only two shipments from Canada. As soon as we determine what the problem is, we can begin to find a solution. But where is the problem?

Chris MacLennan, Director General, Thematic and Sectoral Policy Directorate, Strategic Policy and Performance Branch, Canadian International Development Agency: First of all, we need to examine the entire system that controls medical drug supply and identify the challenges in developing countries. Difficulty in accessing medical drugs is only one of the problems that developing countries face.

Let us talk about prevention, first of all. There are several ways to approach the problems and we know very well that, in developing countries, there is an underlying problem. We can start by talking about malaria. We are well aware that having nets treated with insecticides is a first step towards preventing the disease.

[English]

We also know that we have to address a whole series of other problems that go to the actual problems of the spread of the types of diseases that drugs are treating.

[Translation]

Senator Massicotte: May I interrupt you, since we do not have a lot of time? We can spend a lot of time finding solutions for other problems, but the problem I am talking about is the high cost of importing generic products.

Why is this not being done worldwide? What is the problem? The WTO's goal initially was to find a way to export generic products at little cost. This approach was not very successful at all. We might say that it was a failure. Can you tell me why?

[English]

Mr. MacLennan: One thing to take into consideration is that since the waiver was granted in 2004, a number of things have taken place. There is a supply side issue and a demand side issue with respect to the procurement of medicines. These issues have to do with where the price point ends up. On the one hand, since 2002, with the creation of The Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria, a tremendous amount of money has been put in for the purposes of the procurement and treatment of disease, particularly those three big diseases. We are talking about almost U. S. \$16 billion into the system, which has allowed

arrière. On a l'impression de se faire dire qu'il y a un problème. L'OMC avait une ouverture d'esprit pour régler les problèmes mondiaux sérieux et l'impression que l'on a, c'est qu'il n'y a pas eu de solution mondiale.

Un problème existe. Est-ce un problème de législation? Pourquoi ce problème? Comment se fait-il qu'il n'y ait pas eu de solution? Il y a eu très peu d'échange mondial. Il y en a eu seulement deux du Canada. À partir du moment où l'on détermine quel est le problème, on peut commencer à définir la solution. Mais où est le problème?

Chris MacLennan, directeur général, Direction des politiques thématiques et sectorielles, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, Agence canadienne de développement international : Tout d'abord, il faut regarder le système dans son entier concernant l'approvisionnement des médicaments et quels sont les défis dans le monde en voie de développement. La question de l'accès aux médicaments fait partie du problème auquel les pays en voie de développement font face.

En premier lieu, on parle de prévention. Il y a plusieurs façons d'approcher les problèmes et on sait très bien que dans les pays en voie de développement, il y a un problème de base. On commence en parlant du paludisme. On sait très bien que les filets traités avec les insecticides, c'est un premier pas vers la prévention de la maladie.

[Traduction]

Nous savons également qu'il nous faut composer avec toute une gamme d'autres problèmes, y compris ceux associés aux risques de propagation des maladies traitées par les médicaments visés.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Puis-je vous interrompre parce qu'on n'a pas beaucoup de temps. On peut passer beaucoup de temps sur des solutions à d'autres problèmes, mais le problème dont je parle est celui d'importer des produits génériques à des coûts plus élevés.

Pourquoi n'y en a-t-il pas eu mondialement? Quel est le problème? Le but de l'OMC au départ est de trouver un moyen d'exporter des produits génériques à peu de frais. Il y a eu très peu de succès en ce sens. On dirait que c'est un échec. Pouvez-vous me dire pourquoi?

[Traduction]

M. MacLennan : Il faut tenir compte du fait qu'un certain nombre de choses se sont produites depuis que la dérogation a été accordée en 2004. Pour l'approvisionnement en médicaments, il y a des problèmes tant du côté de l'offre que de la demande. Ces problèmes touchent l'établissement du prix. D'une part, depuis la création en 2002 du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, des sommes d'argent considérables ont été injectées aux fins de l'approvisionnement en médicaments et du traitement de ces trois maladies importantes, entre autres. Des sommes de l'ordre de quelque 16 milliards de dollars

developing countries the actual purchasing power to go out and purchase drugs. The other side, we have come to understand that this huge supply side push we have seen over the same number of years, there has been a decline in some of the prices, particularly for anti-retroviral drugs associated with HIV/AIDS.

The basic answer to the question is there are other mechanisms that are available to developing countries to deal with the problems of these diseases. That is why I started with prevention.

Senator Massicotte: These countries do not have a need for low-cost, generic drugs for malaria? You are saying the solution has been found elsewhere?

Mr. MacLennan: No, not that the solution has been found elsewhere but there are other solutions, a number of other ways of procuring these drugs.

[Translation]

Senator Massicotte: That is no longer a problem? You think that there is no longer a need out there in the world?

Mr. MacLennan: No, I did not say that. I said clearly that there are other ways because developing countries are currently using them.

Senator Massicotte: How many people have died from malaria since? Is there not still a major health problem?

Mr. MacLennan: There certainly is.

Senator Massicotte: You say that those countries have the means to buy these products. So why are they not buying them? Why is this not working?

Mr. MacLennan: I do not know why they are not buying.

Senator Massicotte: I am trying to understand why these countries are not applying. Perhaps the problem is not in Canada. Why are other countries not applying to register for this program? Are the pharmaceutical companies using leverage or blackmail that discourages countries from applying, from registering for our program? Is that what is happening? I was told that there was a case with Abbott where Abbott said: "if you apply, we will stop exporting our products to your country". If that is true, it would explain to some extent why countries are not very interested in the program. Can you tell us what happened with Abbott?

[English]

Ms. Downie: Could you repeat the question please?

Senator Massicotte: Why are countries not making application to allow the importation of low-cost generic drugs? Some people say that the reason is that pharmaceutical companies are saying to some countries if you do that you would discourage trade in the rest of our products. I heard of an instance in Thailand with

américains ont ainsi été investies dans le système, ce qui a permis à des pays en développement de se donner le pouvoir d'achat nécessaire pour se procurer les médicaments voulus. Du côté de l'offre, nous nous sommes rendu compte que la poussée importante qui s'est manifestée parallèlement à cette injection de fonds a entraîné une baisse de certains prix, particulièrement pour les médicaments antirétroviraux associés au VIH/sida.

Je pourrais donc répondre à votre question en disant simplement qu'il existe d'autres mécanismes permettant aux pays en développement de lutter contre ces maladies. C'est la raison pour laquelle j'ai d'abord parlé de prévention.

Le sénateur Massicotte : Ces pays n'ont-ils pas besoin de médicaments génériques peu coûteux pour la malaria? Vous nous dites qu'ils ont trouvé une solution ailleurs?

M. MacLennan : Non, je ne dis pas que la solution est ailleurs, mais bien qu'il y a d'autres façons de se procurer ces médicaments.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Il n'y a plus de problème en ce sens. Vous pensez que le côté mondial n'a plus de besoin.

M. MacLennan : Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit clairement qu'il y a d'autres mécanismes puisque des pays en voie de développement sont en train de les utiliser.

Le sénateur Massicotte : Combien y a-t-il eu de décès de la malaria depuis? Il n'y a pas toujours un problème de santé majeur?

M. MacLennan : Absolument.

Le sénateur Massicotte : Vous dites que ces pays ont les moyens de faire les achats. Pourquoi ne les font-ils pas ces achats? Pourquoi est-ce que cela ne fonctionne pas?

M. MacLennan : Je ne sais pas pourquoi ils ne sont pas en train d'utiliser ce mécanisme.

Le sénateur Massicotte : J'essaie de comprendre pourquoi les pays ne font pas de demande. Peut-être que le problème n'est pas au Canada. Pourquoi n'y a-t-il pas d'autres pays qui demandent à souscrire à ces programmes? Il y a un levier de négociation ou de chantage des compagnies pharmaceutiques qui décourage les pays de faire une demande, de souscrire à notre programme. Est-ce le cas? Je me suis fait dire que Abbott a eu une incidence ou Abbott a dit : « si vous faites une demande de souscription, je vais arrêter d'exporter mon produit dans votre pays. » Si c'est le cas, cela explique un peu pourquoi les pays ne s'intéressent pas beaucoup au programme. Pouvez-vous nous décrire ce qui arrive avec Abbott?

[Traduction]

Mme Downie : Pourriez-vous répéter votre question?

Le sénateur Massicotte : Pourquoi les pays ne présentent-ils pas de demandes en vue de l'importation de médicaments génériques à faible coût? D'aucuns prétendent que c'est parce que des compagnies pharmaceutiques menacent certains pays de limiter la vente de leurs autres produits s'ils participent au régime. J'ai

Abbott. Is that why countries are showing less interest? It amazes me why they are not showing interest saying they are interested, and yet we must ask NGOs to do the same.

Ms. Downie: I have not heard about that particular instance and I do not know exactly why. I have only heard anecdotally why, and it is administration issues. I have also heard there is sometimes a lack of awareness, although a growing awareness about access to medicines regimes. I do not think it is unique to Canada's regime particularly and that is particularly so because we have successfully shipped under our program. Eight other such regimes in the world have not had a result like we have had.

Senator Massicotte: My problem is you say the legislation is good, no problem. From a technical point of view — I read your summary — it is all very good. However, there seems to be a problem worldwide; it is not working. We can argue that this status quo is good enough, but you have a responsibility to say if it is good enough what is the problem and here is my proposed solution. There is a problem and it is not getting resolved. We can argue if the status quo is good enough and defend ourselves, but I think we owe it to the world to say this is the problem and here is the solution. Is it the legislation, the WTO? First you have to identify the problem as opposed to saying there is no problem. It is not happening.

Ms. Downie: I am sorry if I was not clear because obviously, there is a problem and that is undeniable. My main point is this legislation is one part of solution to that problem. It is not the main or only solution.

Senator Massicotte: What is the main solution?

Ms. Downie: The main solution is the other work that CIDA is doing with respect to access to medicines and dealing with some other issues in the developing world.

Senator Massicotte: I appreciate the other stuff. We will deal with it in the next legislation. As to the generic drug problem, how do we get this portion working? It is part of a multi-package solution, but how do we get this part working if it is not legislation?

Ms. Downie: My main message is that it has worked.

Senator Massicotte: Two shipments.

Ms. Downie: At least that is something.

entendu parler d'un cas semblable en Thaïlande avec Abbott. Est-ce la raison pour laquelle certains pays ne manifestent pas beaucoup d'intérêt? Je suis très étonné de voir le peu d'intérêt suscité, ce qui nous oblige à demander aux ONG de faire le nécessaire.

Mme Downie : Je n'ai pas entendu parler du cas auquel vous faites allusion et je ne sais pas exactement quelles sont les raisons. Je n'ai eu vent que de quelques situations particulières dans lesquelles les motifs étaient d'ordre administratif. J'ai aussi entendu dire qu'il y avait méconnaissance des régimes d'accès aux médicaments, mais il semble que la situation s'améliore à ce chapitre. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une problématique touchant uniquement le régime canadien, d'autant plus que nous avons tout de même réussi à exporter des médicaments dans le cadre de notre programme. À l'échelle planétaire, huit autres régimes semblables n'y sont pourtant pas parvenus.

Le sénateur Massicotte : Ce qui me chicote, c'est que vous soutenez que la loi est correcte, qu'il n'y a pas de problème. D'un point de vue technique — et j'ai lu votre résumé — tout est très bien. Il semble cependant que le problème pourrait être planétaire; cela ne fonctionne pas. Nous pouvons toujours prétendre que la situation actuelle est satisfaisante, mais vous avez la responsabilité de dire qu'il y a tout de même un problème et de proposer une solution. Il y a effectivement un problème et rien n'est fait pour le régler. Nous pouvons soutenir que le statu quo est acceptable et défendre ainsi nos positions, mais je pense qu'il en est de notre devoir envers la planète de faire valoir qu'il y a quelque chose qui cloche et de soumettre une solution. Le problème vient-il de la loi, de l'OMC? Il faut d'abord et avant tout cerner le problème, plutôt que de prétendre que tout fonctionne bien. Ce n'est pas ce qui arrive.

Mme Downie : Je vous prie de m'excuser si je n'ai pas été suffisamment claire à ce sujet, mais il y a bel et bien un problème; c'est indéniable. Je voulais surtout faire valoir que ce projet de loi fait partie de la solution. Ce n'est toutefois pas la seule et unique piste de solution ni la principale.

Le sénateur Massicotte : Et quelle serait la solution principale?

Mme Downie : Elle réside dans le travail effectué par ailleurs par l'ACDI relativement à l'accès aux médicaments et aux autres enjeux à régler dans le monde en développement.

Le sénateur Massicotte : Je comprends bien tout cela. Nous nous arrêterons à ces questions lors de l'étude du prochain projet de loi. Mais comment allons-nous assurer le bon fonctionnement de la composante du programme visant l'accès aux médicaments génériques? Cela s'inscrit dans une solution à plusieurs volets, mais comment garantir l'efficacité de cette partie du régime, si ce n'est au moyen de mesures législatives?

Mme Downie : Je voulais surtout vous souligner que nous avons obtenu de bons résultats.

Le sénateur Massicotte : Deux envois seulement.

Mme Downie : Au moins c'est un point de départ.

Senator Massicotte: They always say life is relative. It seems to me that is a failure, not a success, only two shipments.

Ms. Downie: It has done better than either of the —

Senator Massicotte: It is better than zero.

Ms. Downie: Exactly.

Senator Massicotte: Not as good as 20, 40, or 60.

Ms. Downie: It is difficult to say that it is a problem with the legislation when all kinds of other things are going on in those markets. We have to look at what is going on in those markets and at the other competitors and what quantities of drugs the brand name companies are shipping directly or through some of the foundations.

Senator Massicotte: I agree with you that it could be other stuff, but I think you have a responsibility to us and to Canadians. There have only been two shipments. In my definition that would be a failure, but maybe the solution is not amending legislation but is this or that as opposed to simply saying: I am not sure what the problem is and I think it is good enough. I do not think it is good enough.

Ms. Downie: We are here to comment on this Bill S-232 and what it does rather than to talk about the broad issue of access to medicines and other things going on in the developing world.

The Chair: Let us get this right out on the table. You have listed some of the things that Bill S-232 does, but is it your position — and maybe I should address this to Ms. St-Hilaire — that if Parliament passed the bill we would be exposed almost certainly to a challenge from one of our WTO partners. Is that your concern? Is that one of your concerns?

Ms. St-Hilaire: Actually, we judge that some elements in the bill are not in conformity with the WTO decision, so yes, it would be a risk.

The Chair: Do you have a legal opinion to that effect?

Ms. St-Hilaire: We consulted our legal bureau, our trade law bureau. We do not have a formal legal opinion. We looked at the bill with them and have some of their comments. They are doing more work as well. They are doing more work, so it is not a formal legal opinion. We have had informal discussions.

The Chair: It will not become an opinion eventually.

Ms. St-Hilaire: It depends if we ask for more.

The Chair: It seems to me that it would be not only interesting but also determining if you and we had access to a legal opinion on that issue.

Le sénateur Massicotte : On dit toujours que tout est relatif dans la vie. Pour ma part, je constate un échec, plutôt qu'une réussite, lorsqu'on se contente de deux envois.

Mme Downie : C'est mieux que ce qui a été fait n'importe où...

Le sénateur Massicotte : C'est mieux que rien.

Mme Downie : Tout à fait.

Le sénateur Massicotte : Mais on aurait préféré 20, 40 ou 60 envois.

Mme Downie : Il est difficile d'affirmer que le problème vient de la loi étant donné tout ce qui peut se produire sur ces marchés. Il faut examiner la situation, notamment quant aux autres concurrents et aux quantités qui sont expédiées par les fabricants de médicaments d'origine directement ou par l'intermédiaire de certaines fondations.

Le sénateur Massicotte : Je conviens avec vous qu'il peut y avoir d'autres facteurs, mais je pense que vous avez tout de même une responsabilité envers nous et envers les Canadiens. Il y a eu seulement deux envois de médicaments. À mon sens, c'est un échec, mais peut-être que la solution ne passe pas par des modifications législatives. Cela vaut tout de même mieux que de simplement affirmer que l'on ne sait pas exactement quel est le problème et que la situation est sans doute acceptable. Je ne crois pas que cela soit acceptable.

Mme Downie : Nous sommes ici pour discuter de ce projet de loi S-232 et de ses répercussions, plutôt que de parler des grands enjeux liés à l'accès aux médicaments et aux pays en développement.

Le président : Essayons de dire les choses clairement. Vous avez énuméré quelques-uns des effets possibles du projet de loi S-232, mais vous êtes d'avis — et peut-être devrais-je m'adresser à Mme St-Hilaire — que si le Parlement adopte ce projet de loi, nous nous exposerions presque certainement à une contestation de la part d'un de nos partenaires de l'OMC. Est-ce bien ce qui vous préoccupe? Est-ce l'une de vos inquiétudes?

Mme St-Hilaire : En fait, nous sommes d'avis que certains éléments de ce projet de loi ne vont pas dans le sens de la décision prise par l'OMC, ce qui fait qu'il y aurait effectivement des risques.

Le président : Avez-vous obtenu un avis juridique pour étayer cette hypothèse?

Mme St-Hilaire : Nous avons consulté notre direction générale du droit commercial. Nous n'avons pas obtenu d'avis juridique officiel. Nous avons examiné le projet de loi avec nos spécialistes qui ont formulé leurs observations. Ils en poursuivent d'ailleurs l'analyse, mais il n'y a pas eu d'avis juridique officiel. Nos discussions ont été informelles.

Le président : Un avis juridique ne finira pas par être formulé.

Mme St-Hilaire : Si nous le demandons.

Le président : Il serait non seulement intéressant mais également essentiel, me semble-t-il, que vous puissiez disposer d'un avis juridique sur cette question.

Senator Moore: The other witnesses told us that this bill is TRIPS- and WTO-compliant. If you have information to the contrary, I would suggest you get it in here.

Ms. St-Hilaire: There are a few elements; I can give you some of them. For example, the bill would remove the requirement that includes that the application needs to indicate which country would import the drugs and the quantities that are manufactured, and that was very important in terms of diversion. Anti-diversion was a main concern during the negotiations, so there are some elements in the decisions to prevent diversion of drugs.

The new definition of "pharmaceutical products" possibly would not be compliant with the WTO waiver. If someone exports a drug, they have to put information on the Internet, and it is not in the bill, and it is clear in the decision that you have to have a website and indicate where the drugs go, how many drugs are going there and the length of the licence. A few elements are not in the current bill.

Senator Ringuette: This bill was introduced in the Senate and must have been highlighted to you by your parliamentary liaison people. You must have been informed that this bill was introduced in the Senate in March. That is seven months ago. You come before us having known for a while that this bill would come to this committee and the only arguments you bring are assumptions.

Ms. St-Hilaire, if in your department in the last seven months you have looked at the bill and its implications with WTO and have not yet received any kind of written opinion, then I ask you the question: What has been done in the last seven months? When can this committee expect to have the legal opinion of this bill in regards to WTO?

Ms. St-Hilaire: I should have been clearer. We worked with our legal services and we have information from legal services.

When someone asked earlier if there was a case already or if our legislation was challenged in front of the WTO, there has been no challenge so far, so it is difficult to determine for sure what would or would not be compliant. As long as you do not have a challenge, a panel decides if it conforms or not. However, the elements I mentioned were raised by our legal services, and we looked at it as well. We did the work before.

Senator Ringuette: Could you provide a copy of the work that was done to this committee so that we can see if your assumptions have some legal implications for this bill?

I am sorry; were you asking Ms. Downie if you could provide that opinion?

Ms. St-Hilaire: I was asking her if she was aware of a formal legal opinion.

Le sénateur Moore : Selon les autres témoins, le projet de loi est conforme à l'ADPIC et aux règles de l'OMC. Si vous estimez que ce n'est pas le cas, je vous demanderais de nous donner des précisions.

Mme St-Hilaire : Je peux vous faire part de quelques exemples, effectivement. Entre autres, le pays important les médicaments et les quantités fabriquées ne seraient plus tenus de figurer sur la demande aux termes du projet de loi, ce qui était essentiel pour éviter le détournement. La question des mesures de prévention du détournement était au cœur des négociations. Par conséquent, certains aspects sont abordés dans les décisions afin de prévenir cela.

La nouvelle définition de « produits pharmaceutiques » ne serait pas conforme aux règles de l'OMC en matière de dérogation. L'exportateur doit afficher les renseignements nécessaires sur l'Internet, ce qui ne figure pas dans le projet de loi, et la décision prescrit qu'il faut avoir un site Web et qu'il faut préciser la destination des médicaments, leur quantité ainsi que la durée de la licence. Il manque quelques éléments au projet de loi.

Le sénateur Ringuette : Vos responsables de la liaison parlementaire ont dû vous mettre au courant du projet de loi. On a dû vous informer qu'il avait été présenté au Sénat en mars, soit il y a sept mois. Vous saviez depuis un certain temps que le comité serait saisi du projet de loi, et vous comparaissez devant nous aujourd'hui pour nous exposer simplement des hypothèses.

Madame St-Hilaire, si votre ministère a examiné la mesure législative au cours des sept derniers mois et s'est penché sur ses répercussions par rapport à l'OMC sans pouvoir en dégager un avis juridique écrit, la question que je vous pose est la suivante : Qu'avez-vous fait au cours des sept derniers mois? Quand pouvons-nous espérer obtenir un avis juridique sur ce projet de loi et ses répercussions par rapport à l'OMC?

Mme St-Hilaire : J'aurais dû mieux m'expliquer. Nous avons examiné la question avec nos services juridiques qui nous ont donné leur opinion.

Quelqu'un a demandé plus tôt si notre mesure législative avait été contestée devant l'OMC. Il n'y en a pas eu jusqu'à maintenant. Il est donc difficile de déterminer avec certitude ce qui serait conforme et ce qui ne le serait pas. En l'absence de contestation, c'est un groupe spécial qui tranche la question. Toutefois, les éléments auxquels j'ai fait allusion ont été soulevés par nos services juridiques, et nous avons également examiné la situation. C'est chose faite.

Le sénateur Ringuette : Pourriez-vous nous remettre les documents que vous avez rédigés sur la question pour que nous puissions déterminer si vos hypothèses sont fondées juridiquement en ce qui concerne le présent projet de loi?

Je m'excuse, avez-vous demandé à Mme Downie si vous pouviez nous faire part de cette opinion?

Mme St-Hilaire : Je lui ai demandé si elle était au courant de l'existence d'un avis juridique.

Senator Fox: Point of order: We might want to debate this in camera. I am not sure it is in the interests of the country to have legal opinions that say all sorts of things in public. I would like to think about that before asking anyone to produce a legal opinion.

The Chair: If it is not, I am sure it will not be produced, but I do not have an answer in that respect.

I think you know Senator Ringuette's position, and perhaps — same as other members of the committee — if there is a legal opinion and it can be made available, we will appreciate receiving it. If it cannot be made available, we would like to be so told.

Senator Oliver: Her evidence has been repeatedly that there is no legal opinion. Her evidence has been that, in the course of preparing a review of this bill before us, they talked with their legal department and other departments, and, because there is no case and there has been no panel, they have no case to judge this on. However, to the best of their legal advice, there are two or three points that might indicate it might not be legally compliant. There is no legal opinion, as I understand it.

Ms. St-Hilaire: Yes.

Senator Ringuette: If there is no legal opinion, there is no basis for us to accept your assumptions because the reality is that this committee has to deal with facts.

Mr. MacLennan: In 2005, when the initial CAMR legislation was passed, what was CIDA's budget in regard to dealing with Africa?

Mr. MacLennan: Perhaps I do not understand the question. Is the question what were our total disbursements in 2005 in Africa?

Senator Ringuette: What was your budget for Africa in 2005-06?

Mr. MacLennan: I do not have that specific information in front of me. I can tell you that the Government of Canada made a commitment to double its overall international assistance to Africa, and Canada met that commitment in March at the end of the fiscal year, that is, last year of the past year, and it is to the order of \$2.1 billion. That is in 2008-09. Do not quote me exactly on the number. You caught me off guard.

For the year 2005-06, I am sorry, but I do not have that data in front of me.

Senator Ringuette: Can you provide us with that?

Mr. MacLennan: Certainly.

The Chair: Any other questions that colleagues wish to raise? Are there any further comments, Ms. Downie, that you would like to make?

Le sénateur Fox : J'invoque le Règlement. Il faudrait peut-être débattre cette question à huis clos. Je ne suis pas convaincu que le pays a intérêt à ce que la teneur des opinions juridiques soit examinée en public. Je souhaiterais y réfléchir avant de demander à quelqu'un de présenter un avis juridique.

Le président : Dans le cas contraire, je suis certain que l'avis juridique ne sera pas formulé, mais je n'ai pas de réponse à cet égard.

Vous connaissez, je pense, la position du sénateur Ringuette, qui est peut-être partagée par d'autres membres du comité. Si un tel avis juridique existe et peut être divulgué, nous aimerions bien en prendre connaissance. S'il ne peut être divulgué, nous souhaiterions en être informés.

Le sénateur Oliver : Elle nous a répété qu'il n'y avait aucun avis juridique. Elle a indiqué que, en examinant le projet de loi dont nous sommes saisis, ils avaient consulté leurs services juridiques et d'autres services pour conclure qu'il n'existait aucun précédent sur lequel tabler, puisqu'il n'y avait eu aucune contestation et qu'aucune décision n'avait été rendue par un groupe spécial. Cependant, selon leurs services juridiques, deux ou trois éléments étaient susceptibles de ne pas être conformes. Si j'ai bien compris, aucun avis juridique n'a été formulé.

Mme St-Hilaire : Effectivement.

Le sénateur Ringuette : En l'absence d'un avis juridique, nous ne pouvons pas accepter vos hypothèses parce que notre comité doit se pencher sur les faits.

Monsieur MacLennan, lorsque la loi sur le RCAM a été adoptée en 2005, à combien se chiffrait le budget de l'ACDI pour l'Afrique?

M. MacLennan : J'ai peut-être mal saisi la question. Avez-vous demandé le montant total que nous avons accordé à l'Afrique en 2005?

Le sénateur Ringuette : À combien s'élevait votre budget pour l'Afrique en 2005-2006?

M. MacLennan : Je l'ignore, mais je peux vous dire que le gouvernement canadien s'est engagé à doubler le montant versé à l'Afrique dans le cadre de son programme d'aide internationale, ce qu'il a réussi à mener à bien en mars dernier, soit à la fin de l'exercice 2008-2009. Le total s'élevait à 2,1 milliard de dollars. Ne me citez surtout pas, car je ne sais pas si ce montant est exact. Vous m'avez pris par surprise.

Pour l'exercice 2005-2006, je suis désolé, mais j'ignore quel est le montant.

Le sénateur Ringuette : Pourriez-vous nous le transmettre ultérieurement?

M. MacLennan : Certainement.

Le président : Mes collègues souhaitent-ils poser d'autres questions? Madame Downie, voudriez-vous ajouter quelque chose?

Ms. Downie: No, I have no further comments. I do have a timeline, if that would be helpful to the committee, in terms of the timing around the Apotex shipment. I also have copies of the forms that show the actual information that is required to apply under CAMR, and I am happy to provide those as well.

The Chair: Thank you very much. We would be very grateful if you would do so.

Senator Oliver: I can give the answer to Senator Ringuette about Canada's commitment to Africa. Canada has met its commitment to double aid to Africa going from \$1.5 billion in 2003-04 to 2.1 billion in 2008-09. Those are the official figures.

The Chair: Thank you, Senator Oliver.

Thank you to the witnesses for their attendance, and thank you, colleagues, for yours. We will adjourn the meeting and reconvene on October 21 to pursue our study of this bill.

(The committee adjourned.)

Mme Downie : Non. J'ai cependant l'échéancier relatif à l'envoi des médicaments par Apotex. Si vous croyez qu'il vous serait utile, je pourrai vous le remettre. Je serai heureuse également de vous transmettre les formulaires dans lesquels il faut indiquer les renseignements nécessaires pour présenter une demande dans le cadre du RCAM.

Le président : Je vous remercie beaucoup. Nous vous en serions reconnaissants.

Le sénateur Oliver : Je peux répondre à la question du sénateur Ringuette sur l'engagement financier du Canada envers l'Afrique. Le Canada a respecté son engagement de doubler l'aide versée à l'Afrique, le montant passant de 1,5 milliard de dollars en 2003-2004 à 2,1 milliards de dollars en 2008-2009. Ce sont là les chiffres officiels.

Le président : Merci, sénateur Oliver.

Je tiens à remercier les témoins et mes collègues de leur présence. Notre prochaine séance se tiendra le 21 octobre. Nous poursuivrons alors notre étude du projet de loi.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Senate of Canada:

The Honourable Senator Sharon Carstairs, P.C., sponsor of the bill.

As an individual:

The Honourable Yoine Goldstein, former senator.

Industry Canada:

Colette Downie, Director General, Marketplace Framework Policy Branch, Strategic Policy Sector.

Canadian International Development Agency:

Chris MacLennan, Director General, Thematic and Sectoral Policy Directorate, Strategic Policy and Performance Branch.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Edith St-Hilaire, Director, Intellectual Property, Information and Technology Trade Policy Division, Acting Director General, Multilateral Trade Policy.

Health Canada:

Brigitte Zirger, Director, Director's Office, Bureau of Policy, Science and International Programs.

TÉMOINS

Le Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, C.P., parrain du projet de loi.

À titre personnel :

L'honorable Yoine Goldstein, ancien sénateur.

Industrie Canada :

Colette Downie, directrice générale, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique.

Agence canadienne de développement international :

Chris MacLennan, directeur général, Direction des politiques thématiques et sectorielles, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Edith St-Hilaire, directrice, Direction de la politique commerciale sur la propriété intellectuelle, l'information et la technologie, directrice générale par intérim, Politique commerciale multilatérale.

Santé Canada :

Brigitte Zirger, directrice, Bureau du Directeur, Bureau des politiques, sciences et programmes internationaux.





Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Wednesday, October 21, 2009
Thursday, October 22, 2009

Issue No. 11

Second and third meetings on:

Bill S-232, An Act to amend the Patent Act
(drugs for international humanitarian purposes)
and to make consequential amendment to another act

WITNESSES:
(See back cover)



Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Le mercredi 21 octobre 2009
Le jeudi 22 octobre 2009

Fascicule n° 11

Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets
(drogues utilisées à des fins humanitaires internationales)
et une autre loi en conséquence

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif)	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Fox, P.C.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Raine
Harb	Ringuette

* Ex officio members
(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Oliver (*October 19, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif)	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Fox, C.P.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Raine
Harb	Ringuette

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 19 octobre 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 21, 2009
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:10 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Raine and Ringuette (10).

In attendance: Michael Dewing, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make consequential amendment to another act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

WITNESSES:*Doctors Without Borders:*

Rachel Kiddell-Monroe, Advisor, MSF Campaign for Access to Essential Medicines.

Canadian HIV/AIDS Legal Network:

Richard Elliott, Executive Director;

Cailin Morrison, Legal Advisor, Trade and Intellectual Property Law.

Universities Allied for Essential Medicines:

Aria Ilyad Ahmad, UAEM Chapter Leader, University of Toronto.

Mr. Elliott began his statement.

At 4:25 p.m., the committee suspended.

At 5:55 p.m., the committee resumed.

Mr. Elliott resumed his statement.

Ms. Kiddell-Monroe and Mr. Ahmad also made statements and, together with Ms. Morrison and Mr. Elliott, answered questions.

At 6:34 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 2009
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 10, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Raine et Ringuette (10).

Également présent : Michael Dewing, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son étude du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Médecins Sans Frontières :*

Rachel Kiddell-Monroe, conseillère, MSF — La Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels.

Réseau juridique canadien VIH/sida :

Richard Elliott, directeur général;

Cailin Morrison, conseillère juridique en droit commercial et en droit de la propriété intellectuelle.

Universities Allied for Essential Medicines :

Aria Ilyad Ahmad, chef de section de l'UAEM, Université de Toronto.

M. Elliott commence sa déclaration.

À 16 h 25, la séance est suspendue.

À 17 h 55, la séance reprend.

M. Elliott reprend sa déclaration.

Mme Kiddell-Monroe et M. Ahmad font également des déclarations puis, avec l'aide de Mme Morrison et de M. Elliott, répondent aux questions.

À 18 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, October 22, 2009
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fox, P.C., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Raine and Ringuette (11).

In attendance: Michael Dewing, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make consequential amendment to another act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

WITNESSES:

UNICEF:

Robert Gass, Pediatric HIV Focal Point based at UNICEF;

Meg French, Director, International Programmes;

Tenu Avafia, United Nations Development Programme (UNDP), Policy Specialist, Intellectual Property and Trade.

Canadian Generic Pharmaceutical Association:

Jim Keon, President.

Apotex Inc.:

Jack Kay, President and Chief Operating Officer;

Bruce Clark, Vice-President, Regulatory and Medical Affairs.

Mr. Gass and Mr. Avafia made statements and, together with Ms. French, answered questions.

At 11:35 a.m., the committee suspended.

At 11:38 a.m., the committee resumed.

Mr. Keon, Mr. Kay and Mr. Clark made statements and answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 2009
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fox, C.P., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Moore, Peterson, Raine et Ringuette (11).

Également présent : Michael Dewing, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son étude du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

UNICEF :

Robert Gass, personne-ressource pour le VIH pédiatrique à l'UNICEF;

Meg French, directrice, Programmes internationaux;

Tenu Avafia, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), spécialiste des politiques, Propriété intellectuelle et droit commercial.

Association canadienne du médicament générique :

Jim Keon, président.

Apotex Inc. :

Jack Kay, président directeur-général;

Bruce Clark, vice-président, Affaires médicales et réglementaires.

MM. Gass et Avafia font chacun une déclaration puis, avec l'aide de Mme French, répondent aux questions.

À 11 h 35, la séance est suspendue.

À 11 h 38, la séance reprend.

MM. Keon, Kay et Clark font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 21, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[English]

The Chair: Good afternoon and welcome to the witnesses. The committee will continue its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act. According to the bill's summary, Bill S-232 would have the following effect:

[Translation]

... amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[English]

This afternoon, we will hear from non-governmental organizations, some which undoubtedly have first-hand knowledge of Canada's Access to Medicines Regime and thoughts about the system as it is currently working or not working.

Our witnesses this afternoon are Rachel Kiddell-Monroe, Advisor, MSF Campaign for Access to Essential Medicines, Doctors Without Borders; Richard Elliott, Executive Director, Canadian HIV/AIDS Legal Network; and Cailin Morrison, Legal Advisor, Trade and Intellectual Property Law, Canadian HIV/AIDS Legal Network. As well, we will hear from Aria Ilyad Ahmad, UAEM Chapter Leader, University of Toronto, Universities Allied for Essential Medicines.

Mr. Elliott, please proceed.

Richard Elliott, Executive Director, Canadian HIV/AIDS Legal Network: Thank you for taking the time to meet with us. We have been working on this issue for many years, and I am pleased that you have some concrete proposals before you. I am a lawyer, previously in private practice. I have been working in the field of HIV and related legal issues for more than 15 years and on access to medicines for developing countries and the related international law issues of trade, intellectual property and human rights. I am joined by my colleague, Cailin Morrison, another expert in the field, who has been working for many years with developing countries on issues of intellectual property, international law and access to medicines.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour examiner le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi des brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Bonjour et bienvenue à nos témoins. Le comité poursuit son examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi des brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence qui, selon son résumé, aurait l'effet suivant :

[Français]

[...] modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et pays les moins avancés, en particulier les problèmes résultant du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies.

[Traduction]

Cet après-midi, nous entendrons les interventions d'organisations non gouvernementales, dont certaines connaissent sûrement de première main le Régime canadien d'accès aux médicaments, ainsi que des réflexions sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans le régime en question.

Nos témoins cet après-midi sont : Rachel Kiddell-Monroe, conseillère, MSF — La Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels; Richard Elliott, directeur général, Réseau juridique canadien VIH-sida, accompagné de Cailin Morrison, conseillère juridique en droit commercial et en droit de la propriété intellectuelle, Réseau juridique canadien VIH-sida; et, enfin, Aria Ilyad Ahmad, chef de la section de l'UAEM, Université de Toronto, Universities Allied for Essential Medicines.

Monsieur Elliot, à vous la parole, si vous voulez bien.

Richard Elliot, directeur général, Réseau juridique canadien VIH-sida : Merci de prendre le temps d'entendre ce que nous avons à dire. C'est une question dont nous nous préoccupons depuis de nombreuses années, si bien que je suis heureux de constater que vous avez sous les yeux des propositions concrètes. Je suis avocat et je travaillais autrefois dans le secteur privé. Je travaille dans le domaine du VIH et des questions qui y sont liées depuis plus de 15 ans ainsi que dans le domaine de l'accès aux médicaments pour les pays en développement, avec les questions de droit international connexes en matière de commerce, de propriété intellectuelle et de droits de la personne. Je suis accompagné de ma collègue Cailin Morrison, autre experte dans

I would like to note, before I get into the substance of my remarks, that you have a brief that we prepared for you. I hope you all have it with you. Let me note specifically the appendix that you will find in that brief. We have taken the proposed amendments from Bill S-232 and tracked them onto the text of the current legislation. I understand that should make it easier to follow how the final text of the law would look were you to pass Bill S-232 as it is before you. I hope it will be useful for you because I understand it can be difficult to follow the ins and outs of a bill unless you see the final product.

I will begin by setting aside one particular point of potential confusion that has marked some of the discussion about this issue to date: The validity of compulsory licensing of patented pharmaceuticals to supply developing countries with lower-cost medicines is not an issue. This issue has been debated at length internationally and has been solved. Let me explain why that is.

The World Trade Organization, WTO, treaties that govern intellectual property and specifically the agreement on the trade-related aspects of intellectual property, the TRIPS Agreement, is explicit in Article 31 that all member countries of the WTO have the right to issue compulsory licences on patented products, including pharmaceutical products. This is beyond question. It is an established matter of international law.

In 2001, all WTO members in the Doha Declaration explicitly reaffirmed that all WTO members have the unfettered right to use compulsory licensing. They also said that all WTO members have the freedom to decide the grounds upon which compulsory licences may be issued. They also said that this is one of the flexibilities, in WTO-speak, found in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, or TRIPS Agreement, that can be used for the purpose of increasing access to medicines for developing countries. Specifically, they said that all WTO members can and should interpret and implement this treaty in a way that protects public health and promotes access to medicines for all. The WTO members have all agreed upon this as a matter of international law, the text of which was negotiated for months and is explicit.

They also agreed that developing countries were facing a problem in making effective use of this policy tool of compulsory licensing. Specifically, those companies that lack the capacity to make generic medicines cannot give a compulsory licence to a generic company within their borders. If they are to use compulsory licences to get lower-cost generic medicines, they need to import them from countries that can make those products. However, the TRIPS Agreement has a limitation that says that exporting countries with the ability to make the medicines must make them predominately for their own

le domaine, qui travaille depuis de nombreuses années avec les pays en développement sur des questions de propriété intellectuelle, de droit international et d'accès aux médicaments.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais vous rappeler que nous avons préparé un mémoire. J'espère que vous l'avez tous. Je vous recommande particulièrement l'annexe, où nous avons fusionné les amendements suggérés dans le projet de loi S-232 au texte de la loi actuelle. Sauf erreur, cette annexe devrait vous permettre de mieux visualiser à quoi ressemblera le libellé final de la loi, si vous adoptez le projet de loi S-232 proposé. J'espère que cela vous sera utile, vu qu'il est parfois difficile, je le comprends, de suivre les tenants et les aboutissants d'un projet de loi sans voir le résultat final.

Pour commencer, laissez-moi dissiper une confusion possible qui a caractérisé le débat sur la question jusqu'à maintenant : la validité de l'octroi de licences obligatoires pour les médicaments brevetés devant servir à approvisionner les pays en développement en médicaments à moindre coût. Elle ne fait aucun doute. C'est une question qui a fait l'objet d'un long débat sur la scène internationale et qui a été résolue. Laissez-moi expliquer pourquoi.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), les traités qui gouvernent la propriété intellectuelle et, plus particulièrement, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (l'Accord ADPIC) sont clairs : l'article 31 indique clairement que tous les pays membres de l'OMC ont le droit d'octroyer des licences obligatoires pour des produits brevetés, notamment des produits pharmaceutiques. C'est indiscutable. C'est un fait établi en droit international.

En 2001, dans la Déclaration de Doha, tous les membres de l'OMC ont réaffirmé explicitement qu'ils ont tous le droit absolu d'accorder des licences obligatoires. Dans leur déclaration, ils ont également affirmé que les membres de l'OMC sont libres de décider des motifs pour lesquels des licences obligatoires peuvent être octroyées. La déclaration précise qu'il s'agit d'une des flexibilités, pour reprendre la terminologie de l'OMC, figurant dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (l'Accord ADPIC) qui peut servir à faciliter l'accès aux médicaments pour les pays en développement. La déclaration précise en outre que tous les membres de l'OMC peuvent et doivent interpréter et mettre en œuvre le traité de façon à protéger la santé publique et à faciliter un accès universel aux médicaments. Les membres de l'OMC se sont tous entendus sur ce point du droit international et en sont arrivés à un libellé clair, après des mois de négociations.

D'autre part, ils ont également convenu que les pays en développement ont de la difficulté à utiliser efficacement l'outil que constitue la licence obligatoire. Pourquoi? Parce que les entreprises qui n'ont pas la capacité de fabriquer des médicaments génériques ne peuvent pas donner une licence obligatoire à une entreprise de médicaments génériques opérant sur le territoire national. Pour utiliser les licences obligatoires afin d'obtenir des médicaments génériques moins coûteux, elles doivent les importer de pays pouvant fabriquer ces produits. Toutefois, il existe dans l'Accord sur les ADPIC une restriction précisant que les pays

markets. Thus, a problem was created in getting medicines from the countries that can make them to the countries that need them, which the WTO set out to solve.

Two years later, in 2003, they came up with what they said was "an expeditious solution" to this problem such that you can issue compulsory licences on patented medicines in one country where there is a generic drug industry and export them to the developing countries that need to import them. That was the fundamental task that WTO members recognized they needed to address. That led to a decision in August 2003 on how that could be done.

The decision was unanimous between all WTO members as a matter of international law and formed the basis for what is now Canada's Access to Medicines Regime, CAMR. It was the basis for the legislation enacted in 2004 by Canada's Parliament with the support of every senator and every member of Parliament to allow for the compulsory licensing of patented drugs in Canada for export to developing countries. I stress that it is only for the purpose of export to those eligible developing countries. It is not for the purposes of supplying the Canadian market or other rich-country markets.

I should also stress that the problem of getting access to medicines for people in developing countries has multiple factors. One piece of legislation dealing with one part of that problem will not solve the entire problem. It is not sufficient. However, if we have the capacity to make those lower-cost generic drugs in Canada, then we need to be able to supply them to developing countries that need to import them.

Every single senator and member of Parliament agrees that we should allow compulsory licensing for the purposes of export. Even the brand name pharmaceutical industry has said repeatedly that they support CAMR. Everyone agrees that using compulsory licences in Canada in order to supply medicines to developing countries is acceptable in principle. Let us set aside any debate about whether this is a legitimate policy option because we have had that debate at the domestic and international levels. Supposedly, everyone is on board with that idea.

The issue before this committee is how to make that system work. As you will hear from my remarks and those of others, the system, as it exists, has not been functional and likely will not function in future unless we make significant but simple changes. It would be difficult to say that Canada's Access to Medicines Regime has been a success.

As you have heard, we have seen the export of one AIDS drug to one country in over five years, and in a limited quantity. When millions of people need access to affordable medicines, getting one shipment out the door to treat 20,000 people is a drop in the bucket. It is wonderful for those people. However, it does not

exportateurs ayant la capacité de fabriquer les médicaments doivent les fabriquer principalement pour leur propre marché. Il existait donc un problème que l'OMC s'est efforcée de résoudre : comment faire passer les médicaments des pays qui peuvent les produire aux pays qui en ont besoin.

Deux ans plus tard, en 2003, a été adopté ce qu'on considérait comme un « expédient » pour résoudre le problème : la possibilité d'accorder une licence obligatoire pour un médicament breveté dans un pays où il existe une industrie de médicaments génériques, puis d'exporter le médicament vers des pays en développement qui en ont besoin. Les membres de l'OMC reconnaissaient que c'était un problème auquel il était essentiel de trouver une solution. Il s'en est suivi une décision, en août 2003.

Cette décision a été prise à l'unanimité par tous les membres de l'OMC, comme élément de droit international, et a constitué le fondement du Régime canadien d'accès aux médicaments (RCAM), ainsi que de la loi adoptée en 2004 par le Parlement canadien, avec l'appui unanime des sénateurs et des députés. Elle permettait l'octroi de licences obligatoires pour des médicaments brevetés au Canada, en vue d'une exportation vers des pays en développement. J'insiste sur le fait qu'il s'agissait d'exportation vers des pays en développement admissibles. Il ne s'agissait pas d'approvisionner le marché canadien ou d'autres marchés de pays riches.

Il convient de préciser que le problème de l'accès aux médicaments par les pays en développement tient à de multiples facteurs. Une loi qui s'attaquerait à une partie seulement du problème ne saurait le résoudre dans son ensemble. Elle n'y suffirait pas. Toutefois, si nous avons la capacité de fabriquer ces médicaments génériques à moindre coût au Canada, nous devons pouvoir les fournir aux pays en développement qui en ont besoin.

Tous, sénateurs et députés, conviennent que l'octroi de licences obligatoires en vue de l'exportation devrait être permis. Même les fabricants de médicaments de marque nominale ont plusieurs fois pris position en faveur du RCAM. Chacun considère qu'il est acceptable, en principe, d'octroyer des licences obligatoires au Canada afin de fournir des médicaments aux pays en développement. Écartons donc tout débat sur la légitimité de ce choix de politique, vu qu'on en a discuté en long, en large et en travers, tant au Canada que sur la scène internationale. Chacun se rend à cette opinion, semble-t-il.

Quelle est la question dont le comité est saisi? Celle de savoir comment faire fonctionner le système. Mes remarques le montreront, ainsi que celles des autres intervenants : le système existant n'a pas fonctionné et ne fonctionnera sans doute pas à l'avenir, si on n'y apporte pas des changements majeurs mais simples. On aurait du mal à affirmer que le Régime canadien d'accès aux médicaments est un succès.

Comme vous l'avez entendu dire, il a permis l'exportation d'un médicament contre le SIDA à destination d'un pays, en quantité limitée, en l'espace de cinq ans. Alors que des millions de personnes ont besoin d'avoir accès à des médicaments abordables, l'expédition d'un lot permettant de traiter 20 000 personnes est

mean that Canada's legislation has succeeded, particularly when there is no reasonable prospect that the legislation will get used again in its current form.

Let me focus specifically on the central reform proposed by Bill S-232 that is before you — the problem that it seeks to address and why.

As you have heard before, including from the bill's sponsor, Bill S-232 would enact a one-licence solution that would streamline the current compulsory licensing process found in CAMR, which is unnecessarily cumbersome, repetitive, inflexible and inefficient for the reasons I will mention.

At the moment, the access to medicines legislation limits a compulsory licence to fulfilling only a single order at a time by a single country for a pre-determined "maximum quantity" of a medicine. It does this only after a cumbersome process of attempting to negotiate for a voluntary licence from the companies that hold a patent on those products in Canada; and if that fails, then making an application for a compulsory licence to the Commissioner of Patents, a government official.

That process needs to be repeated every single time for every single drug order to each individual country. We propose, instead, a one-licence solution that would begin with the generic manufacturer making an application to the Commissioner of Patents for a compulsory licence that would authorize that generic manufacturer to supply multiple developing countries, which are already named in the legislation, without a fixed amount of quantity that they can supply.

This provides a more flexible solution. It is limited to developing countries only and to the quantities that are identified by developing countries as being needed. They will respond to bids that are submitted from generic manufacturers and say, "We need to purchase X quantity of a particular medicine. Can you supply us with a good quality medicine at a competitive price?"

If a Canadian generic manufacturer already has in hand the legal authorization to do that, they can submit bids and compete with other manufacturers to supply the product that the country has identified that it needs. Because it is not limited to supplying just one country with one drug order of a fixed quantity, it reduces delays and transaction costs and allows developing countries to proceed with their normal drug procurement practices in a way that fits with how a generic manufacturer in Canada would be able to submit a bid to them.

It provides more certainty to all the parties involved and eliminates much of the red tape currently dissuading the use of Canada's Access to Medicines Regime. Also, because it would allow, under one licence, the supply of multiple developing countries, it facilitates economies of scale that would make the

une goutte d'eau dans la mer. C'est une très bonne chose pour les personnes concernées, mais cela ne veut pas dire que la loi adoptée au Canada est un succès, d'autant que rien ne permet raisonnablement de croire que la loi telle qu'elle existe soit appelée à être réutilisée.

Laissez-moi maintenant m'attacher à la réforme essentielle proposée par le projet de loi S-232, que vous examinez. Quel est le problème que le projet de loi s'efforce de résoudre et pourquoi?

Comme vous l'avez déjà entendu dire, y compris par le parrain du projet de loi, le projet de loi S-232 amènerait l'application d'une licence unique qui rationaliserait le processus d'octroi de licences obligatoires actuel compris dans le RCAM. Il est d'une lourdeur inutile, répétitif, rigide et inefficace, pour des raisons que je vais énumérer.

À l'heure actuelle, la Loi sur l'accès aux médicaments limite la licence obligatoire à l'exécution d'une seule commande à la fois, pour un seul pays, pour une « quantité maximum » prédéterminée d'un médicament — et ce, après un processus encombrant : négociation d'une licence volontaire avec le détenteur de licence du produit au Canada; et, si cela échoue, présentation d'une demande de licence obligatoire au commissaire aux brevets, un fonctionnaire.

De plus, c'est un processus qu'il faut répéter systématiquement, pour chaque commande de médicaments d'un pays donné. Que proposons-nous, à la place? La solution à licence unique dans le cadre de laquelle le fabricant de médicaments génériques commencerait par faire une demande de licence obligatoire auprès du commissaire aux brevets, ce qui l'autoriserait à approvisionner de nombreux pays en développement, des pays déjà énumérés dans la loi, sans être tenu à l'avance à une certaine quantité à fournir.

C'est une solution plus souple. Elle est réservée aux pays en développement, lesquels obtiennent les quantités dont ils ont besoin. Ces pays peuvent répondre aux offres soumises par les fabricants de produits génériques et dire : « nous souhaitons acheter telle quantité d'un médicament donné. Pouvez-vous nous fournir un médicament de bonne qualité à un prix concurrentiel? »

Si un fabricant de produits génériques canadien a déjà en main l'autorisation légale à cet effet, il peut soumettre des offres et entrer en concurrence avec d'autres fabricants pour fournir le produit dont le pays estime avoir besoin. Le fait que la licence ne soit pas limitée à une commande donnée pour un médicament donné en quantité donnée à un pays donné permet de diminuer les retards et les coûts de transaction. En outre, les pays en développement peuvent s'approvisionner en médicaments de la façon habituelle pour eux et le fabricant canadien peut soumettre une offre selon une méthode appropriée pour lui.

La solution proposée apporte plus de sécurité à toutes les parties concernées et élimine une bonne part de la paperasserie qui décourage à l'heure actuelle le recours au Régime canadien d'accès aux médicaments. De plus, en facilitant l'approvisionnement de plusieurs pays en développement, la

price of those medicines even cheaper for those developing countries. That is the point.

The Chair: Mr. Elliott, I apologize most sincerely — this is the messy side of the democratic process — but we have just been informed that we have a vote at 4: 35 p.m. I will have to adjourn the meeting for a moment. We have this room until 6:30 p.m., so, unless we have unexpected delays, we should not be gone for too long. I wonder whether we can try your patience and ask you to stay here and continue when we get back. Would that be acceptable?

Mr. Elliott: Absolutely; we are in your hands. We are happy to do that.

(The committee suspended.)

(The committee reconvened.)

The Chair: Our apologies again, Mr. Elliot, for the interruption. Please take up where you left off.

Mr. Elliott: As I said earlier, the issue is how to make Canada's Access to Medicines Regime work. I have described some of the problem with the current limitation of the case-by-case, drug-order-by-drug-order, country-by-country process and I have identified why there is a proposal before you for a one-licence solution that would allow one compulsory licence to issue so that a manufacturer of generic drugs can supply multiple countries on a flexible basis with the quantities those countries decide they need to purchase at the lower prices.

Let me turn then to comment specifically on some of the objections that have been brought forward against Bill S-232. I will note five of them. I will focus my remarks on the last objection for now, but I will be happy to speak to the other four.

First is the question of health system infrastructure in developing countries. Second is a concern about the diversion of generic medicines into illegal sales. Third is the question of ensuring the quality of generic medicines that are exported from Canada under a compulsory licence. The fourth is the argument that this will somehow undermine the incentives for research and development into new medicines in Canada. Fifth is the question of whether the proposed reforms in Bill S-232 are consistent with Canada's obligations as a WTO member. As a lawyer with some expertise on this last issue, let me focus my remarks on that one and, specifically, the question of whether the one-licence approach and the other reforms put forward in Bill S-232 are consistent with those obligations of the WTO. Let me assure you that they are. Nothing in WTO law prevents Canada from making the amendments to Canada's Access to Medicines Regime that are proposed in Bill S-232.

licence unique faciliterait des économies d'échelle qui abaisseraient encore le coût des médicaments pour les pays en développement. C'est bien l'idée.

Le président : Monsieur Elliott, j'espère que vous voudrez bien me pardonner — c'est l'aspect désordonné du processus démocratique —, mais nous venons d'être informés de la nécessité de participer à un vote à 16 h 35. Je vais devoir lever la séance pendant un moment. Sauf un retard imprévu, nous ne devrions pas être absents trop longtemps et nous avons réservé la salle ici jusqu'à 18 h 30. Puis-je alors vous demander de patienter et de bien vouloir nous attendre ici pour reprendre à notre retour? Y seriez-vous disposé?

M. Elliott : Tout à fait. Nous nous en remettons entièrement à vous.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

Le président : Nos excuses encore, monsieur Elliott, pour cette interruption. Si vous voulez bien, reprenez là où vous en étiez.

M. Elliott : Comme je le disais plus tôt, le problème est de faire fonctionner correctement le Régime canadien d'accès aux médicaments. J'ai déjà présenté certains des problèmes liés au processus actuel qui veut que chaque cas, chaque commande, chaque pays soit traité séparément. Et j'ai expliqué pourquoi on vous propose la solution à licence unique qui permettrait la délivrance d'une seule licence obligatoire autorisant un fabricant de médicaments génériques, selon une approche souple, à fournir à de multiples pays les quantités de produits jugées nécessaires, à moindre prix.

Laissez-moi maintenant parler de certaines des objections parfois exprimées à l'encontre du projet de loi S-232. J'en mentionnerai cinq et m'attacherai, dans mes remarques, à la dernière. Ceci dit, je ne demanderai pas mieux que de répondre à vos questions sur les quatre autres.

Premièrement, certains s'interrogent sur l'infrastructure du régime de santé dans les pays en développement. Deuxièmement, le détournement de médicaments génériques à des fins de vente illégale suscite des préoccupations. Troisièmement, certains s'interrogent sur la façon d'assurer la qualité des médicaments génériques exportés par le Canada au titre d'une licence obligatoire. Quatrièmement, d'aucuns craignent que cela décourage les entreprises canadiennes à procéder à des travaux de R-D pour nouveaux médicaments. Cinquièmement, certains se demandent si les réformes envisagées dans le cadre du projet de loi S-232 sont conformes aux obligations qui incombent au Canada à titre de membre de l'OMC. En tant qu'avocat jouissant d'une certaine expertise dans le dernier domaine, c'est à cette dernière objection que je vais m'attacher. L'approche privilégiant une licence unique et les autres réformes proposées dans S-232 sont-elles conformes aux obligations que le Canada doit assumer en qualité de membre de l'OMC? Ma réponse est sans ambages : oui. Rien dans la jurisprudence de l'OMC n'interdit au Canada d'apporter au Régime canadien d'accès aux médicaments les modifications proposées dans le projet de loi S-232.

Let me go through why I say that is so. The first issue is that of issuing a compulsory licence to a generic manufacturer at the outset of the process as opposed to waiting for a compulsory licence to issue until a single individual country has been identified.

I will direct your attention to page 11 in the English version of our brief. It is page 14 in the French version of the brief.

As I have noted, currently the CAMR requires that the process of trying to get a licence to export a generic drug from Canada can only get underway once a specific importing country is named. The country first needs to be named to the companies that hold the patents on the drug in question in Canada in an effort to seek from them a voluntary licence. In other words, "We will pay you a royalty in exchange for the legal right to make a generic version of this drug to export to developing countries."

The countries we are talking about are the developing countries named already in the current legislation. They are developing countries; they are countries that the WTO has already agreed should benefit from access to lower-cost generic drugs.

If you are unsuccessful in getting the voluntary licence to supply the one specific country you have named to the patent holders in your attempt to negotiate that licence, then you may apply to the Commissioner of Patents for a compulsory licence to supply that one particular country. The proposed reforms would eliminate the requirement that makes getting the licence contingent on first identifying a specific recipient country. This would not violate any of Canada's obligations under the WTO.

On pages 11 and 12 of our brief you will find the technical, detailed legal argument as to why that is. It includes a careful analysis of the TRIPS Agreement and of the August 2003 decision. Nothing in either of those legal instruments of the WTO says that you must identify the importing country before a compulsory licence can issue. This sequencing requirement currently found in Canada's legislation is not required.

The simpler procedure that we have proposed, which allows the generic manufacturer to get the licence at the first step in the process, and then export to eligible recipient countries, is WTO-compliant.

Second is the question of creating flexibility in the quantity of the product of the generic drug that can be exported to developing countries. For this, let me turn your attention to page 13 of the English brief, which is page 16 of the French brief.

Currently, as I have mentioned, Canada's Access to Medicines Regime limits the benefit and flexibility of a compulsory licence by mandating that the generic company that receives that licence can only export a "maximum quantity" of the product to that one country. That quantity must be specified in advance by the single importing country when it files a notification with the WTO, and it has to be noted in the generic manufacturer's application to the Commissioner of Patents for a compulsory licence. If the licence is obtained, that is the limit of the amount that can be exported to that one country.

Laissez-moi expliquer pourquoi je l'affirme. Premièrement, il s'agirait de permettre la délivrance d'une licence obligatoire à un fabricant de médicaments génériques au début du processus, au lieu d'attendre qu'un pays ait été identifié pour accorder cette licence.

Je vous invite à vous reporter à la page 11 de la version anglaise de notre mémoire, la page 14 dans la version française.

Comme je l'ai indiqué, à l'heure actuelle, le RCAM stipule qu'on ne peut tenter d'obtenir une licence d'exportation du Canada que lorsque que le nom d'un pays importateur est divulgué. Il faut d'abord fournir au détenteur du brevet au Canada le nom du pays, afin d'essayer d'obtenir une licence volontaire. En d'autres termes : « nous vous verserons des royalties si vous nous autorisez officiellement à fabriquer une version générique du médicament, en vue d'une exportation vers des pays en développement. »

Les pays dont il s'agit sont des pays en développement déjà énumérés dans la loi actuelle. Ce sont des pays en développement, des pays qui, l'OMC en convient, devraient pouvoir bénéficier d'un accès à des médicaments génériques à moindre coût.

Si, malgré votre tentative de négociation, le détenteur de brevet ne vous accorde pas de licence volontaire pour approvisionner le pays précis que vous avez nommé, vous pouvez faire une demande auprès du commissaire aux brevets, afin d'obtenir une licence obligatoire vous permettant d'approvisionner le pays en question. Les réformes envisagées élimineraient la nécessité d'obtenir une licence seulement après qu'un pays récipiendaire ait été nommé. Cela n'irait pas l'encontre des obligations qui incombent au Canada en tant que membre de l'OMC.

Aux pages 14 et 15 de la version française du mémoire, figure un exposé juridique détaillé expliquant pourquoi. Il inclut une analyse attentive de l'Accord sur les ADPIC et de la décision d'août 2003. Ni l'un ni l'autre de ces instruments juridiques de l'OMC n'oblige une partie à identifier le pays importateur avant l'octroi d'une licence obligatoire. La séquence d'événements actuellement établie par la loi canadienne n'est pas une exigence.

La procédure simple que nous avons suggérée, qui permet aux fabricants de médicaments génériques d'obtenir une licence au début du processus, puis d'exporter vers les pays admissibles, respecte les règles de l'OMC.

Deuxièmement, il faudrait faire preuve de souplesse pour la quantité de médicaments génériques pouvant être exportés vers les pays en développement. Reportez-vous, si vous le voulez bien, à la page 13 du mémoire anglais, soit la page 16 du mémoire français.

Comme je l'ai dit, le RCAM limite actuellement les avantages et la souplesse de la licence obligatoire en exigeant que celle-ci précise la « quantité maximale » du produit dont l'exportation est autorisée. Cette quantité, aux termes du RCAM, doit être déclarée à l'avance par le pays importateur (unique), dans sa notification à l'OMC, de même que par le fabricant générique au moment de sa demande de licence d'exportation. Si la licence est obtenue, elle stipule la quantité qui peut être exportée vers le pays en question.

This introduces unnecessarily some inflexibility into the regime. It prevents or inhibits changing the quantity down the road if — as happened with the one case where CAMR has been used so far — the developing country that is importing the product determines, after the compulsory licence has been issued, that it actually wishes to purchase more of the medicine because it is scaling up its treatment programs to put more people on medicine. At which point, the process needs to be started all over again. You must try to negotiate another voluntary licence for another quantity of that drug, not succeed, and then apply to for a compulsory licence for that extra quantity and so on, every time.

The Chair: Mr. Elliott, can I ask you one point of clarification?

Mr. Elliott: Certainly.

The Chair: We had evidence the other day stating that delays in this whole process are not bureaucratic delays within the Canadian system but rather delays in negotiating the various agreements that must be entered into. Would you agree with that?

Mr. Elliott: I would not because I think the distinction is false. The negotiation process, which is where a good chunk of the delay has happened, is part of the Canadian system; it is mandated under the current Canadian law, which is partly why the proposal before you says: Let us circumvent that process and move directly to the issuing of a compulsory licence in exchange for royalties already specified in the legislation that would authorize supplying multiple countries at once.

This is one of the points that is contentious, but, as I will submit to you in a moment, it is, in fact, consistent with Canada's obligations under WTO law. It is open legally for Canada to take such an approach.

Nowhere, in WTO law, is there any requirement that, when Canada issues a compulsory licence to a generic manufacturer, it can only export the specific quantity of that drug named in the compulsory licence. That need not be a limitation on compulsory licences issued under the Canadian legislation. However, it is found in the law at the moment and it should be removed. Bill S-232 would do that.

WTO law does have a requirement that when you give a compulsory licence to a generic manufacturer, it is only for the purpose of exporting the quantities that the importing countries have identified that they need. That does not mean you need to have a compulsory licence that says, for example, that you are only authorized to export one million tablets to this particular country. You can put a condition in the compulsory licence that says that you are authorized to export to any of these eligible developing countries based on their needs; the needs that they notify the WTO in writing about, for example. That complies with Canada's obligations under the WTO law. We do not need to unnecessarily make our regime inflexible by capping the quantity that can be exported.

Cela introduit des contraintes inutiles dans le régime. Cela entrave ou élimine la possibilité de changer la quantité par la suite si, comme cela s'est produit la seule fois où le RCAM a été utilisé jusqu'à maintenant, le pays en développement qui importe le produit décide, après la délivrance de la licence obligatoire, qu'il souhaite en fait acheter plus de médicaments parce qu'il élargit ses programmes de traitement et souhaite offrir un traitement à plus de monde. Dans ce cas, il faut repartir à zéro : s'efforcer de négocier une autre licence volontaire pour une autre quantité du médicament; si la démarche échoue, faire une demande de licence obligatoire pour la quantité supplémentaire; et cetera, et cetera.

Le président : Monsieur Elliott, puis-je vous demander des précisions?

M. Elliott : Certainement.

Le président : L'autre jour, on nous a dit que les retards dans tout ce processus n'étaient pas de nature bureaucratique au sein du système canadien, mais plutôt attribuables à des retards dans les négociations des diverses ententes qui doivent être conclues. Êtes-vous d'accord?

M. Elliott : Non, parce que je crois que la distinction est fautive. Le processus de négociation, qui est en bonne partie à blâmer pour le retard, fait partie du système canadien; il est obligatoire en vertu de la loi canadienne actuelle, et c'est en partie pourquoi la proposition dont vous êtes saisi vous demande de nous laisser contourner le processus et de passer directement à la délivrance de licences obligatoires en échange de redevances déjà précisées dans la loi qui nous permettrait d'approvisionner plusieurs pays à la fois.

Il s'agit de l'un des points en litige, mais, comme je vais vous le faire valoir dans un instant, cela respecte en fait les obligations du Canada en vertu de l'OMC. Le Canada est légalement libre d'adopter une telle approche.

Il n'y a rien dans les règlements de l'OMC qui indique que le Canada est tenu, lorsqu'il délivre une licence obligatoire à un fabricant générique, de n'exporter que la quantité du médicament visée dans la licence obligatoire. Il n'est pas nécessaire d'avoir une limite dans les licences obligatoires délivrées en vertu de la loi canadienne. Toutefois, c'est le cas dans la loi en ce moment, et cette limite devrait être éliminée. Le projet de loi S-232 réglerait ce problème.

La réglementation de l'OMC stipule toutefois que lorsqu'on accorde une licence obligatoire à un fabricant générique, ce n'est que pour exporter les quantités dont les pays importateurs disent avoir besoin. Cela ne veut cependant pas dire qu'une licence obligatoire doit préciser, par exemple, que la limite d'exportation à un pays donné est de un million de comprimés. La licence obligatoire peut comporter une condition qui précise qu'il est acceptable d'exporter le médicament à n'importe quel des pays en développement admissibles en fonction de leurs besoins, à savoir les besoins qui ont été précisés par écrit à l'OMC, par exemple. Cette pratique est conforme aux obligations du Canada en vertu de la réglementation de l'OMC. Nous n'avons pas à limiter la flexibilité de notre régime de façon inutile en limitant la quantité qui peut être exportée.

The third issue that has raised questions about WTO compliance is the question of authorizing export to multiple countries under one licence. Nothing in WTO law says that Canada must limit a compulsory licence to supply one developing country; one country per licence. In fact, if you look at the explicit wording of the August 30, 2003, WTO decision, which was the basis for Canada's Access to Medicines Regime, it consistently and frequently refers to the plural when naming countries. It repeatedly and specifically refers to one licence that can be used to supply multiple countries. The plain-language reading of the text would allow this. Nothing is at odds with that agreement if Canada allows one licence to supply multiple countries.

In fact, some other jurisdictions have seen no need to impose a restriction that you supply but one country at a time. The European Union, for example, has adopted a regulation that implements the 2003 WTO decision that clearly states that a licence could supply a "country or countries." That is the exact wording of the regulation.

There is no need for this one-country-per-licence restriction. Bill S-232 would get rid of that restriction; it would say that one licence allows you to supply any of the countries on the list under the legislation. Those are developing countries that everyone has agreed should be able to gain access to these lower-cost generic medicines.

Finally, I will address the question you alluded to a moment ago, Mr. Chair, of moving directly to an application for a compulsory licence and thereby circumventing the extensive delays that occur in the negotiating process. Let me explain how the negotiating process worked in the one instance where this legislation has been used to date.

It took more than a year of negotiating between Apotex Inc., the generic manufacturer that sought to export this AIDS drug to Rwanda, and the brand name companies that hold the patents here in Canada. One of the key hold-ups was that no specific country had yet notified, at that point, its intent to import the product. Without the country name being specified, it is open, under the law as it stands now, for the patent holders to say: The 30-day clock that we must run out for trying to negotiate does not start ticking until you tell us to which country you would want to supply this product. Had they been willing, they could easily have said: We will happily give you a voluntary licence that would let you export a generic version of this product to any of the countries already covered by the legislation. The condition is that you pay us royalties according to the formula already found in the legislation, based on whichever countries to which you end up supplying this product.

They could have done that, but chose not to. As a result, it was only once the logjam was broken and Rwanda became the first country to say that they would like to get this product that the official period of negotiating a voluntary licence could begin as a

Le troisième enjeu qui donne lieu à des interrogations relativement à la conformité aux règlements de l'OMC est la question de l'autorisation d'exporter à plusieurs pays en vertu d'une licence. Rien dans la réglementation de l'OMC n'indique que le Canada doive limiter l'application de la licence obligatoire à un seul pays en développement; soit un pays par licence. En fait, si vous examinez la formulation explicite de la décision du 30 août 2003 de l'OMC, et qui a jeté les bases du Régime canadien d'accès aux médicaments, on utilise le pluriel de façon uniforme et fréquente lorsqu'il est question des pays. Il est précisément question, et à plusieurs reprises, d'une licence qui peut être utilisée pour approvisionner de multiples pays. Selon la lecture en langage clair de ce texte, cette pratique est permise. Le Canada ne va pas à l'encontre de l'entente s'il permet qu'une licence soit utilisée pour approvisionner plusieurs pays.

En fait, d'autres pays n'ont pas jugé nécessaire d'imposer une restriction pour approvisionner un seul pays à la fois. L'Union européenne, par exemple, a adopté un règlement qui met en œuvre la décision de 2003 de l'OMC qui indique clairement qu'une licence peut mener à l'approvisionnement d'un ou de plusieurs pays. C'est exactement ce que dit le règlement.

Il n'y absolument pas lieu de limiter le nombre de pays par licence. Le projet de loi S-232 éliminerait cette restriction; ainsi, une licence permettrait l'approvisionnement de tout pays qui figure sur la liste en vertu du règlement. Toutes les parties ont convenu que ces pays en développement devraient pouvoir avoir accès à ces médicaments génériques à coût réduit.

Finalement, je vais parler de la question à laquelle vous avez fait allusion il y a un instant, monsieur le président, soit celle de passer directement à une demande de licence obligatoire et ainsi contourner les retards importants dans le processus de négociation. Laissez-moi vous expliquer comment le processus de négociation a fonctionné dans l'un des cas où la réglementation a été utilisée à ce jour.

Il m'a fallu plus d'un an pour négocier avec Apotex Inc., le fabricant générique qui voulait exporter ce médicament contre le sida au Rwanda, et les compagnies productrices de médicaments d'origine qui détiennent les brevets ici au Canada. Ce qui a surtout causé des retards, c'était le fait qu'aucun pays en particulier n'avait encore avisé les entreprises de leur intention d'importer le produit. Sans nom de pays précisé, en vertu de la loi actuelle, les détenteurs des brevets sont libres de dire : la limite de 30 jours pour les négociations n'est comptée qu'à partir du moment où vous nous dites vers quel pays vous voulez exporter ce produit. Si ces sociétés l'avaient voulu, elles auraient facilement pu dire : nous serons heureux de vous accorder une licence volontaire qui vous laisserait exporter une version générique de ce produit à n'importe quel pays déjà visé par la réglementation. La seule condition est de nous verser des redevances conformément à la formule déjà stipulée dans la réglementation, selon le pays auquel vous finirez par fournir ce produit.

Les sociétés auraient pu procéder de cette façon, mais ont choisi autrement. Par conséquent, ce n'est qu'une fois que l'impasse a été levée et que le Rwanda est devenu le premier pays à dire qu'il aimerait obtenir ce produit que la période

matter of law. In the end, they did not succeed in reaching agreement between the parties on the terms of the voluntary licence. Thus, Apotex did make an application to the Commissioner of Patents. It is true to say, as some do, that the time from when Apotex filed the application for a compulsory licence to the day the Commissioner of Patents issued it was relatively short. However, that misses most of the picture for what it actually took, and will take in the future, to get from starting discussions about getting a licence to actually having the licence in hand. Nothing, of course, can move until you have the licence in hand. It was actually over a year.

The Chair: Is the point you are making that those negotiations are required by the present law?

Mr. Elliott: Yes, they are required by the present law. They need not be required. The WTO law would allow a more streamlined, direct process that would allow you to move directly to a compulsory licence. The compulsory licence would issue, of course, with the requirement that you pay royalties to the brand name companies that hold the patents. No one says otherwise; everyone is in agreement on that point. The law already has a good formula for determining what the royalties are, depending on what country you are supplying.

Therefore, everyone knows with certainty that if you supply X quantity of this drug to Rwanda, this is the royalty you must pay on the value of your contract with Rwanda. If you negotiate, under the same licence, a contract to supply Zambia with that product, we know already the formula for the royalty you need to pay. None of that is changed by Bill S-232. The bill cuts to the chase and gets us to the point of a simple, easily workable regime to get a licence in hand for the company that can make the product at a lower price and sell it to a developing country that has said that it wishes to purchase this product.

Let me say two things about this move directly to a compulsory licence as opposed to having to go through a drawn-out negotiation. First, the WTO TRIPS Agreement, in Article 31(b), already explicitly says that there is no need to attempt to negotiate for a voluntary licence when you are dealing with an emergency or other circumstance of national urgency; nor is there a need to attempt to negotiate for a voluntary licence with the patent holder when we are talking about using the generic product for public non-commercial use.

As it stands, Canada's legislation fails already to take advantage of the flexibility that is explicitly set out in WTO law. At the very least, in those circumstances, there should be no question that if Canada gets rid of the requirement to negotiate, we are entirely in compliance with our WTO obligations. We have, so far, failed to take advantage of the flexibility available to us.

officielle de négociation d'une licence volontaire a commencé de par la loi. Au bout du compte, une entente n'est pas survenue entre les parties pour l'obtention d'une licence volontaire. Ainsi, Apotex a présenté une demande auprès du commissaire aux brevets. Certains disent, et c'est vrai, que le temps écoulé entre le moment où Apotex a présenté sa demande de licence obligatoire et le jour où le commissaire aux brevets l'a délivrée était relativement court. Toutefois, cela ne donne pas un portrait précis du temps qu'il a vraiment fallu ou qu'il faudra à l'avenir pour passer de l'ouverture des discussions à la délivrance réelle de la licence. Évidemment, rien ne peut être fait avant d'avoir la licence en main. Il a en fait fallu plus d'un an.

Le président : Dites-vous que ces négociations sont exigées par la loi actuelle?

M. Elliott : Oui, la loi actuelle les exige. Elles ne doivent pas être exigées. La réglementation de l'OMC autoriserait un processus direct et plus simple qui permettrait de passer directement à une licence obligatoire. La licence obligatoire serait délivrée, avec évidemment l'exigence de payer des redevances aux sociétés productrices de médicaments d'origine qui détiennent les brevets. Personne ne le contredit; tout le monde est d'accord là-dessus. La réglementation comporte déjà une bonne formule pour déterminer le montant des redevances, selon le pays approvisionné.

Donc, tout le monde sait avec certitude que si vous fournissez une quantité X de ce médicament au Rwanda, X dollars de redevances doivent être payés sur la valeur du contrat avec le Rwanda. Si vous négociez en vertu de la même licence un contrat pour approvisionner la Zambie également, vous connaissez déjà la formule pour les redevances à payer. Rien de cela n'a changé avec le projet de loi S-232. Le projet de loi élimine les obstacles et crée un régime simple et facile à naviguer pour la société qui peut produire le médicament à un prix inférieur dans le but d'en faire la vente à un pays en développement qui a indiqué vouloir acheter le produit.

Laissez-moi dire deux choses quant à cette pratique de passer directement une licence obligatoire plutôt que d'avoir à entreprendre des négociations interminables. D'abord, l'article 31(b) de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'OMC indique déjà explicitement qu'il n'y a aucune nécessité de tenter de négocier une licence volontaire lorsqu'on traite d'une urgence ou d'autres circonstances d'urgence nationale; il n'y a pas non plus lieu de tenter de négocier une licence volontaire avec le détenteur de brevet lorsqu'il est question d'utiliser des produits génériques à des fins non commerciales publiques.

À l'heure actuelle, la loi canadienne ne bénéficie pas de la souplesse qui est prévue explicitement dans la réglementation de l'OMC. Tout au moins, dans de telles circonstances, il devrait être clair que si le Canada laisse tomber l'exigence de négocier, nous agissons en totale conformité de nos obligations à l'égard de l'OMC. Nous n'avons pas su, jusqu'à maintenant, tirer parti de la souplesse qui nous est offerte.

Things are a little trickier when we are talking about circumstances other than emergencies or supplying generics for public non-commercial use. However, it is entirely open to Canada, as a WTO member, to create limited exceptions to patent rights in its domestic legislation.

Article 30 of the TRIPS Agreement says explicitly that this is open to WTO members. It is quite open to Canada to say that it will do away with the requirement to negotiate for a voluntary licence in all circumstances and move directly to a compulsory licence process because this is a limited exception to patent rights.

It is a limit that we have already agreed upon as WTO members. Countries are able to use compulsory licensing. It is a policy tool Canada should use to get affordable medicines to developing countries. This is something to which clearly WTO members have already agreed. Canada should, as a matter of ethics, and can, as a matter of law, take advantage of this flexibility in the TRIPS Agreement of the WTO.

Senator Moore: Is this detailed in your written presentation?

Mr. Elliott: That is correct, from page 19 onward.

I am looking at the clock. I think I have covered what I need to say on the particular question of WTO compliance of Bill S-232.

I noted some other objections that have been raised. Let me say that they are without foundation. Some of the other witnesses on the panel, I am sure, will speak to some of those, and we want to leave time for questions.

Thank you for your attention. I would be happy to take any questions you may have.

The Chair: Thank you, Mr. Elliott. I think it best to hear all the presentations and then go to questions.

Ms. Kiddell-Monroe has a brief, which you all should have received. Please proceed.

Rachel Kiddell-Monroe, Advisor, MSF Campaign for Access to Essential Medicines, Doctors Without Borders: Thank you very much for giving me the opportunity to appear here today on behalf of Médecins Sans Frontières, MSF.

I want to address first why I am here. This is an issue of patents, and I work for a humanitarian aid organization. I have been working in Africa for five years; I worked in Latin America for another five years; and I worked in various countries of Eastern Europe. I have been seeing the direct effect of people not having access to treatment when I know those treatments exist for us living in rich countries. I am here because of my outrage at the injustice of that. This is the basis of the reason that MSF has become involved in these issues.

Les choses ne sont pas si simples lorsqu'il est question de circonstances autres que les urgences ou la fourniture d'un médicament générique pour une utilisation non commerciale publique. Cependant, il est tout à fait possible pour le Canada, à titre de membre de l'OMC, de prévoir des exceptions limitées aux droits relatifs aux brevets dans la loi canadienne.

Selon l'Accord sur les ADPIC, il est prévu explicitement que les membres de l'OMC ont la possibilité d'agir de la sorte. Le Canada est tout à fait en mesure de déclarer qu'il supprimera l'exigence de négociation d'une licence volontaire dans toutes les circonstances et passera directement à un processus de licence obligatoire, puisqu'il s'agit d'une exception limitée aux droits relatifs aux brevets.

Les membres de l'OMC se sont déjà entendus sur une telle limite. Les pays peuvent avoir recours à la licence obligatoire. Le Canada doit exploiter cet instrument de politique pour procurer des médicaments à prix abordable aux pays en développement. Il est clair que les membres de l'OMC se sont déjà mis d'accord là-dessus. Le Canada doit, sur le plan de l'éthique, et peut, sur le plan juridique, tirer parti de cette souplesse de l'Accord sur les ADPIC de l'OMC.

Le sénateur Moore : Fournissez-vous les détails à ce sujet dans votre mémoire?

M. Elliott : En effet, à partir de la page 24.

Le temps file. J'estime avoir dit ce que j'avais à dire concernant la conformité du projet de loi S-232 aux règles de l'OMC.

J'ai constaté que d'autres objections ont été soulevées. Permettez-moi de dire qu'elles sont sans fondement. Certains des autres témoins en traiteront certainement et nous voulons réserver du temps pour les questions.

Merci de votre attention. Je serai disposé à accueillir vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Elliott. Je crois qu'il est préférable d'entendre tous les exposés avant de passer aux questions.

Mme Kiddell-Monroe a un mémoire, que vous devez tous avoir reçu. Veuillez commencer.

Rachel Kiddell-Monroe, conseillère, MSF—La Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels, Médecins sans frontières : De la part de Médecins sans frontières, MSF, je vous remercie pour l'invitation à témoigner devant vous aujourd'hui.

J'aimerais tout d'abord vous expliquer pourquoi je suis ici. Il s'agit d'une question de brevets et je travaille pour une organisation d'aide humanitaire. Je travaille en Afrique depuis cinq ans; j'ai travaillé également en Amérique latine durant cinq ans; de plus, j'ai travaillé dans divers pays de l'Europe de l'Est. J'ai pu constater les effets directs de l'impossibilité pour des gens d'avoir accès à des traitements, alors que je sais que de tels traitements existent pour nous qui vivons dans les pays riches. Je suis ici parce que l'injustice de cette situation m'indigne. C'est la raison pour laquelle MSF s'est intéressé à de telles questions.

Patients continue to die because they do not have adequate access to treatment. I want to zoom out onto the picture that really provides the basis for why Canada went into this in the first place, and why it is imperative for us to have a system that works and is able to respond to that.

One of the key reasons that people continue to die is because they are too poor to pay for the medicines that they need. How is it still possible that today every second African child under the age of two infected with HIV/AIDS dies? Why does only 1 out of 10 HIV-infected children in Africa receive any treatment? How can we tolerate the fact that today alone over 2,000 children will die from malaria while we are sitting here in Ottawa?

All of this happens while we know that the treatments exist, but they are simply not available to those people. This is the fundamental moral issue with which we are dealing.

After 15 years with Médecins Sans Frontières, I have witnessed first-hand the devastation of AIDS in communities in Rwanda, Burundi and El Salvador. We were not even able to treat patients because the treatments were prohibitively expensive and only accessible to people in our own countries. I have seen Congolese patients dying from malaria because the treatments they needed were not affordable for them; yet the foreigners in those countries had treatments that were able to cure them from the same disease. However, we did not have those drugs for the people we were trying to treat. Those of us working on the ground are frustrated and angry at seeing our patients continue to die from treatable diseases. We know there are solutions present and lie in the hands of legislators and pharmaceutical companies worldwide. Despite that knowledge, nothing seems to change.

Presently, Médecins Sans Frontières works in over 70 countries providing independent medical humanitarian assistance. We are treating around 140,000 AIDS patients in more than 20 developing countries today. We have over 1 million malaria patients who we are treating around the world. We are also working with approximately 30,000 tuberculosis patients in 39 countries. As a result, we spend considerable sums of money every year in drug procurement. This includes a part of the \$22 million that we raise from the Canadian public. These costs are only set to increase. The price of newer AIDS drugs for second and further lines of treatment is dramatically higher than the costs of the old drugs. While some costs have come down, the cost of the cheapest second-line regimens needed when someone develops a resistance to the first-line treatment ranges up to U.S. \$1,000 per patient per year. This is about eight to twelve times more expensive than the older first-line regimens. This is becoming a critical issue now. The patients who we have been treating since 2001 now need to move on to those second-line regimens, and we are having a very hard time finding affordable versions.

Les malades continuent de mourir parce qu'ils n'ont pas un accès adéquat aux soins. J'aimerais tout d'abord revenir à la vue d'ensemble qui explique pourquoi le Canada a participé à ce processus et pourquoi il est essentiel pour nous de disposer d'un système qui fonctionne et qui s'adapte aux besoins.

L'une des principales raisons pour lesquelles les gens continuent de mourir, c'est qu'ils sont trop pauvres pour pouvoir se payer les médicaments dont ils ont besoin. Comment est-il possible encore aujourd'hui qu'un enfant sur deux de moins de deux ans infecté par le VIH/sida en meurt? Pourquoi seulement un enfant sur dix infecté par le VIH en Afrique reçoit-il des traitements? Comment pouvons-nous tolérer le fait que, aujourd'hui, plus de 2 000 enfants africains mourront de paludisme?

Tout cela se passe alors que nous savons que les traitements existent, mais qu'ils ne sont tout simplement pas à la portée de ces gens. Nous traitons ici d'une question essentielle sur le plan de la morale.

Cela fait 15 ans que je travaille avec Médecins sans frontières; j'ai vu sur le terrain la dévastation provoquée par le sida dans les collectivités du Rwanda, du Burundi et du El Salvador, où nous ne pouvions même pas traiter les malades parce que les traitements étaient hors de prix et accessibles seulement aux malades des pays riches. J'ai vu des Congolais mourir de paludisme parce que les traitements dont ils avaient besoin étaient trop chers pour eux. Pourtant, dans ces pays, les étrangers avaient accès à des traitements qui leur permettaient de guérir des mêmes maladies. Cependant, nous n'avions pas les médicaments nécessaires pour traiter ceux que nous voulions soigner. Ceux d'entre nous qui travaillent sur le terrain sont frustrés et en colère de voir les patients continuer de mourir de maladies qui se soignent, alors que nous savons que les solutions sont présentes et reposent entre les mains des législateurs et des entreprises pharmaceutiques du monde entier. Malgré tout cela, rien ne change.

Médecins sans frontières œuvre dans plus de 70 pays en fournissant une aide humanitaire médicale indépendante. Médecins sans frontières traite actuellement plus de 140 000 personnes vivant avec le sida dans plus de 20 pays en développement, ainsi que un million de malades atteints de paludisme partout dans le monde. Nous œuvrons également auprès d'environ 29 000 tuberculeux dans 39 pays. En conséquence, nous consacrons des montants considérables chaque année à l'approvisionnement en médicaments pour nos patients, dont une partie des 22 millions de dollars que nous recueillons chaque année grâce à la population canadienne. Ces coûts sont appelés à augmenter. Le prix des nouveaux médicaments contre le sida pour le traitement de deuxième ligne et le traitement subséquent est beaucoup plus élevé que le prix des anciens médicaments. Bien que les prix aient diminué, les prix des régimes de deuxième ligne les plus abordables, qui sont nécessaires pour les personnes qui acquièrent une résistance au traitement de première ligne, peuvent atteindre les 1 000 \$US par patient par année. Ils sont donc de huit à douze fois plus coûteux

The focus of this committee today is Bill S-232, a much-needed initiative brought forward by the Honourable Senator Goldstein to reopen the debate on Canada's Access to Medicines Regime. We are trying to propose a domestic solution to address the failings of CAMR. Along with many other people, we were disappointed in the process and the results of the legislative review of CAMR in 2007. Médecins Sans Frontières commends the vision and commitment of Senator Goldstein in bringing the spotlight on this issue, a problem that some insist on pretending does not exist. We are here to tell you that Senator Goldstein is right: This problem does exist; it is very real and requires international and domestic action.

In order to better understand why this bill is before you, I would like to provide some context, which Mr. Elliott has been touching on. I may repeat some of the issues he came across.

In Canada, we are supposed to have already enacted legislation to deal with those issues. That was meant to provide an expeditious solution to the problem. Those are the words contained in the August 30 decision. In doing so, Canada was to provide leadership and an example to the rest of the world. Representatives of the pharmaceutical industry, who will appear before you, will tell you that the existing CAMR legislation is fine as is and that there is no need to change it. They will point to a single order made by a small African country during the four years of its existence as clear evidence of its success. The reality, of course, is quite different.

While 22,000 patients in Rwanda have had access to a critical AIDS therapy for two years, which we salute, Apotex has made it clear that it will not repeat the process under CAMR to enable further shipments to be made. No other generic companies are lining up to use this regimen. No other orders are going out in countries that have legislated domestically on August 30. No countries have followed Canada's example, nor have any other developing countries, aside from Rwanda, given notice that they intend to use CAMR. The August 30 decision was supposed to provide an expedient solution. Literally hundreds of thousands of people die every year from AIDS, tuberculosis and malaria. Less than 10 per cent of children have access to treatment, and many other neglected tropical diseases exist as well. We have one order throughout the whole world today that took four years of legal wrangling and expenses — it was an expensive process; that is an important note to make — as well as intense input from NGOs, one of the leaders being Mr. Elliott and the legal network. The fact that it took all of that to make it happen is hardly a testament to an expeditious regime. It is a testament to the failure of the August 30 decision.

que les médicaments de l'ancien régime de première ligne. Les patients que nous traitons depuis 2001 doivent maintenant passer à ces régimes de deuxième ligne et il nous est très difficile de trouver des versions à prix abordables.

Aujourd'hui, le comité porte son attention sur le projet de loi S-232, une initiative plus que nécessaire mise de l'avant par l'honorable sénateur Goldstein, qui vise à reprendre le débat sur le Régime canadien d'accès aux médicaments. Nous nous efforçons de proposer une solution nationale aux défaillances du RCAM. Comme bien d'autres, nous avons été extrêmement déçus du processus et des résultats de la révision législative du RCAM en 2007. Médecins sans frontières applaudit la vision et l'engagement du sénateur Goldstein, qui a mis en lumière le problème qui, selon certains, n'existerait même pas. Nous sommes ici pour vous dire que le sénateur Goldstein a raison : le problème existe bel et bien et nécessite des mesures internationales et nationales.

Pour vous permettre de mieux comprendre pourquoi ce projet de loi est devant vous aujourd'hui, j'aimerais vous présenter le contexte, que M. Elliott a déjà abordé. Il se peut que je revienne sur certains enjeux qu'il a déjà mentionnés.

Le Canada est censé avoir déjà édicté la mesure législative devant fournir une solution rapide au problème. C'est bien ainsi que l'on présentait la chose dans le cadre de la décision du 30 août. En agissant de la sorte, le Canada était censé faire preuve de leadership et donner l'exemple au reste du monde. Les représentants de l'industrie pharmaceutique, qui se présenteront devant vous, vous diront que la mesure législative visant le RCAM est excellente et qu'il n'est pas nécessaire de la modifier. Ils en donneront pour preuve de son succès une commande unique faite par un petit pays africain au cours des quatre années de son existence. Cependant, la réalité est toute autre.

Bien que 22 000 patients au Rwanda aient eu accès pendant deux ans à un traitement essentiel contre le sida, ce dont nous nous réjouissons, Apotex a clairement indiqué qu'il ne répètera pas le processus du RCAM pour faire d'autres livraisons. Aucun autre fabricant de produits génériques n'est prêt à utiliser ce régime. Les pays qui ont légiféré chez eux à la suite de la décision du 30 août n'ont placé aucune commande. Aucun pays n'a suivi l'exemple du Canada. Aucun pays en développement, mis à part le Rwanda, n'a signifié son intention d'utiliser le RCAM. La décision du 30 août était censée fournir une solution rapide. Des centaines de milliers de personnes décèdent chaque année du sida, de la tuberculose et de du paludisme. Moins de 10 p. 100 des enfants ont accès à des traitements et il faut composer également avec bon nombre d'autres maladies tropicales qui sont négligées. Ainsi, une seule commande pour l'ensemble du monde, ayant nécessité quatre années de luttes et de dépenses juridiques — un processus coûteux, il convient de le souligner — ainsi que des efforts intenses de la part des ONG, et notamment du Réseau juridique canadien que dirige M. Elliott, est loin de représenter un régime rapide. Cela représente plutôt l'échec de la décision du 30 août.

When Canada introduced the legislation in 2004, when the law was passed, we said that we were very concerned about the August 30 decision. We believe that it contains some fatal flaws. We believe that the CAMR legislation also has some issues that were added in that are problematic, but, in good faith, we tried to use that legislation. Therefore, when I am speaking about the problems in the legislation, I am not doing so from theory. This is from our actual practical example as a humanitarian aid organization trying to use this legislation.

The first major barrier we experienced in making an order with Apotex under the Canadian regime was exactly what Mr. Elliott was talking about, namely, the requirement for the prior voluntary licence negotiations between the generic company and the patent holder before the compulsory licence application could be made. While the compulsory licence itself was granted rapidly, the steps necessary to get to the point of applying for a compulsory licence were extremely long, very expensive and drawn out, and ate up at least one year of time.

As we tried to find a country to make an order, we found an even more insidious problem embedded in the August 30 decision — the requirement to notify the World Trade Organization of the intention to use the waiver. In practice, countries were reluctant to do that because of the real possibility of repercussions from rich nations and the pharmaceutical industry itself. This is no empty fear. We only have to look at the case of Thailand, where we have seen how the U.S., the European Union and Abbott Laboratories retaliated against Thailand for using legitimate compulsory licensing to meet the health needs of its own people.

Another reason for the lack of interest shown by developing countries is that the system is not automatic. It is actually desperately complicated. The two PowerPoint slides that you have printed out illustrate that very well. The first slide shows how a regular drug order looks. MSF faxes its order to the company, the company confirms the order and the estimated date of delivery, and then the project receives the drugs. This is how MSF works. The second slide shows how the process works under Canada's Access to Medicines Regime. You can see multiple steps coming from all different directions. This was produced by some of the government officials when we were trying to explain to generic companies back in 2004 how the system worked. This is what we have today.

Most developing countries do not have the means or the luxury of time to navigate such a convoluted system. This concern has been expressed openly by developing countries in international fora. In fact, in 2006, Tanzania's High Commissioner to Canada noted, "It is not that we do not want to do it. It's just that we haven't because . . . all the bureaucratic, administrative, and legal

Quand le Canada a déposé son projet de loi en 2004 et quand la loi a été adoptée, nous avons exprimé de sérieuses réserves à l'égard de la décision du 30 août. Nous croyons qu'elle comporte des lacunes fatales. Nous croyons que le projet de loi instituant le RCAM comporte des éléments ajoutés qui sont problématiques, mais nous avons essayé, de bonne foi, d'utiliser cette loi. Ainsi, quand je vous parle des problèmes que pose la loi, je ne le fais pas de façon purement théorique. Je m'appuie sur des exemples pratiques de difficultés que nous avons constatées en tant qu'organisation d'aide humanitaire.

Le premier obstacle principal auquel nous avons été confrontés lors de la commande chez Apotex en vertu du régime canadien était — et c'est exactement ce dont M. Elliott parlait — l'exigence de négociation d'une licence volontaire entre le fabricant de produits génériques et la société qui détenait le brevet avant de pouvoir faire une demande de licence obligatoire. Bien que la licence obligatoire ait été accordée rapidement, les étapes nécessaires pour pouvoir faire une demande de licence obligatoire ont été extrêmement longues, onéreuses et complexes, nécessitant au moins une année.

Alors que nous cherchions un pays pour faire une commande, nous avons trouvé un problème plus insidieux contenu dans la décision du 30 août, soit l'exigence d'aviser l'Organisation mondiale du commerce de l'intention d'utiliser la dérogation. En pratique, les pays étaient réticents à le faire en raison de la possibilité très réelle de répercussions de la part des nations riches et de l'industrie pharmaceutique. Il ne s'agit pas d'une peur fictive, nous avons vu comment les États-Unis, l'Union européenne et la société Abbott Laboratories ont usé de représailles contre la Thaïlande pour avoir utilisé une licence obligatoire légitime pour les besoins sanitaires de sa propre population.

Une autre raison expliquant le manque d'intérêt démontré par les pays en développement, c'est que le système n'est pas automatique. Il est en fait désespérément compliqué. L'imprimé des deux diapositives en PowerPoint que vous avez en main l'illustre très bien. La première diapositive illustre le cheminement d'une commande régulière de médicaments. MSF transmet sa commande par télécopieur au fabricant qui confirme la commande et la date prévue de la livraison après quoi les responsables du projet reçoivent les médicaments. C'est ainsi que procède MSF. La deuxième diapositive illustre la marche à suivre dans le cadre du Régime canadien d'accès aux médicaments. Vous voyez les étapes multiples et multidirectionnelles. Ce cheminement a été élaboré par des fonctionnaires du gouvernement quand, en 2004, nous avons tenté d'expliquer aux fabricants de produits génériques comment le système devait fonctionner. C'est ce qui est en place aujourd'hui.

La plupart des pays en développement n'ont pas les moyens ni le temps de naviguer à travers un système si tortueux. Cette préoccupation a été exprimée par les pays en développement dans les tribunes internationales. D'ailleurs, en 2006, le haut-commissaire de la Tanzanie au Canada a dit : « Ce n'est pas que nous ne souhaitons pas nous prévaloir de ce régime. Nous ne

requirements take a lot of time. . . . The system is too complicated." He also presented the same concern during a meeting that we had at the AIDS conference in Toronto in 2006.

All of this is in addition to the core problem of the August 30 decision that is being faced by Rwanda and Apotex today. The decision implements a drug-by-drug, country-by-country, case-by-case decision-making process. The compulsory licence Apotex received is limited to a specific number of pills and to one country. If Rwanda were to request Apotex to fill another order, Apotex would be required to start all over again with the voluntary licence negotiations. The hard reality is that, through the one compulsory licence issued, with one hand, Canada gave some 20,000 Rwandan AIDS patients hope; with the other hand, we took that hope away.

I found out yesterday that the three brand name companies who hold the patents for the three drugs included in the drug Apo-TriAvis said that they would give Apotex the authority it needs to produce the drug. The timing of that statement is extremely interesting. If it shows me anything, it shows that we are at the complete mercy of these companies. Thus far, being at the mercy of these companies has not proved beneficial to people living in developing countries.

The fact that Apotex will not use the current legislation is, again, very telling. The August 30 decision ignores the fact that economies of scale are needed to attract interest from producers. Without the pull of a viable market for drugs, generic manufacturers will not seek to produce for export. Apotex has been clear in this regard, and no other generic manufacturer has shown any serious interest in this process.

As if all these August 30 barriers were not enough, the Canadian government also added its own made-in-Canada hurdles: CAMR is 100 articles long and is a complex piece of legislation that contains a restrictive list of medicines. Such a restrictive approach has already been discussed and rejected, including by Canada. CAMR also adds additional time-consuming Health Canada approval and a requirement for NGOs to seek importing country approval. None of these were required by the August 30 decision.

As a result of these barriers, international and domestic, we are now in a situation where no country, aside from Rwanda, has notified WTO of its intention to use CAMR, and no other generic company seems willing to produce a drug under the regime. It now seems clear that the law is not able to meet the noble objective that you honourable senators vested in it back in 2004. Bill S-232 may provide a good opportunity to revisit the means by which it can fulfill this objective.

I also want to address the issue of infrastructure and resources. With this, I am talking about on the ground. One of the things that we often hear coming from Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, Rx&D, is that the real issue here is

l'avons pas fait en raison [...] toutes les exigences bureaucratiques, administratives et juridiques demandant énormément de temps [...] Le système est trop compliqué. » Il a aussi exprimé les mêmes réserves lors d'une réunion que nous avons eue dans le cadre de la Conférence sur le sida qui s'est tenue à Toronto en 2006.

Tout cela s'ajoute au problème fondamental de la décision du 30 août, auquel sont aujourd'hui confrontés le Rwanda et Apotex. La décision met en œuvre un processus décisionnel par médicament, par pays, par cas. La licence obligatoire qu'Apotex a reçue se limite à un nombre précis de pilules prévues pour un seul pays. Si le Rwanda voulait faire une autre commande à Apotex, Apotex aurait à recommencer tout le processus des négociations de licence volontaire. La réalité, c'est que par la délivrance d'une seule licence obligatoire, le Canada a d'une main donné de l'espoir à 20 000 patients rwandais vivant avec le sida, mais de l'autre main, il leur a retiré cet espoir.

J'ai appris hier que les trois fabricants de produits brevetés qui détiennent les brevets pour les trois médicaments inclus dans l'Apo-TriAvis ont dit qu'ils autoriseraient Apotex à produire le médicament. Le moment choisi m'apparaît extrêmement important. Si cela se trouve, cela me confirme que nous sommes totalement à la merci de ces fabricants. Jusqu'à maintenant, le fait d'être à la merci de ces fabricants s'est avéré peu avantageux pour la population des pays en développement.

Il est très révélateur qu'Apotex n'utilisera pas de nouveau la législation actuelle. La décision du 30 août ne tient pas compte du fait que les économies d'échelle sont nécessaires pour susciter l'intérêt des producteurs. Sans l'attrait d'un marché viable pour les médicaments, les fabricants de produits génériques ne chercheront pas à produire pour l'exportation. Apotex a été clair à ce sujet et aucun fabricant canadien de produits génériques n'a montré un intérêt sérieux envers ce processus.

Comme si ces obstacles de la décision du 30 août n'étaient pas suffisants, le gouvernement canadien a également ajouté ses propres obstacles : la loi et les règlements entourant le RCAM sont longs et complexes et le RCAM comporte une liste restrictive de médicaments. Une approche si restrictive a déjà fait l'objet de discussions et a été rejetée, y compris par le Canada. Le RCAM ajoute un processus d'approbation par Santé Canada qui nécessite beaucoup de temps et exige que les ONG demandent l'approbation du pays importateur, exigences qui ne faisaient pas partie de la décision du 30 août.

Le résultat de ces obstacles internationaux et intérieurs, c'est qu'aucun autre pays à part le Rwanda n'a avisé l'OMC de son intention d'utiliser le RCAM et il semble n'y avoir aucun autre fabricant de produits génériques intéressé à produire un médicament dans le cadre de ce régime. Il semble maintenant évident que la loi n'arrive pas à atteindre l'objectif noble que vous y aviez attaché, honorables sénateurs, en 2004. Le projet de loi S-232 pourrait donner l'occasion de revoir les moyens permettant d'atteindre cet objectif.

Je veux également aborder la question de l'infrastructure et des ressources. Je veux parler de la situation sur le terrain. Les compagnies de recherche pharmaceutique du Canada (Rx&D) vous diront que c'est là que se situe le véritable enjeu, et non dans

infrastructure and resources, not patents. In our experience, generic competition has been one key, vital way to provide access to medicines for millions of people. Yes, infrastructure and resources on the ground are critical issues, I am certainly not denying that, but they are not the only issues.

In fact, infrastructure and medicines are both essential components. If there are no medicines, what are clinics and medical staff expected to dispense? I have seen countless spotless health centres in Africa with proud, trained medical staff ready to treat patients, yet the pharmacies in those same health centres stand empty.

The reality is that with the implementation of the TRIPS Agreement worldwide, the small window that was pushed open to save untold numbers of lives over the past 10 years is closing. No matter how many trained medical staff and new health clinics you have, patients will die if affordable medicines are not available.

Shortly after the August 30, 2003, decision was announced in Cancun, Médecins Sans Frontières called on countries to "act now to use the Doha Declaration to access the best priced medicines for their populations. The experience they gain by doing so will test the limits of the WTO rules and be invaluable to revising WTO patent rules after Cancun."

In 2004, CAMR was intended to be Canada's tests of the limits of the WTO rules. Unfortunately, and for the reasons previously mentioned that Mr. Elliott spoke to, CAMR failed to provide the expeditious solution it was expected to deliver. We know that because we have first-hand experience of its failure at Médecins Sans Frontières.

In the past five years, we have appeared three times before the Canadian Parliament to testify about this issue, and we will say the same again. CAMR has failed to deliver because the August 30 decision of the WTO is fundamentally flawed. Bill S-232 seeks to deal with a number of those flaws, and, in this regard, it is a very important step. However, over and beyond Bill S-232, the Canadian government must play an even more fundamental role by calling for an immediate review by WTO members of their August 30 decision to properly address its flaws. Canada is ideally placed to do this. Our objective is access to medicines for all, and we believe that Canada can help to make that a reality.

Aria Ilyad Ahmad, UAEM Chapter Leader, University of Toronto, Universities Allied for Essential Medicines: Good afternoon. I would like to begin by thanking the Senate committee for giving voice to Canadian civil society and to students who represent our future health care professionals, innovators and policy-makers on what we consider literally to be a matter of life and death. My name is Aria Ahmad, and I am a graduate student of international pharmaceutical policy at the University of Toronto. Today, I speak to you as the chapter chair of the Universities Allied for Essential Medicines, UAEM, which

les licences. Selon notre expérience, la concurrence pour les produits génériques a constitué un moyen clé de donner accès aux médicaments pour des millions de gens. Oui, l'infrastructure et les ressources sur le terrain sont des enjeux essentiels, et je ne le nie pas, mais ce ne sont pas les seuls enjeux.

En fait, l'infrastructure et les médicaments sont deux éléments essentiels. S'il n'y a pas de médicaments, que pourront délivrer les cliniques et le personnel médical? J'ai vu dans différents pays de l'Afrique un nombre incalculable de centres de santé impeccables, possédant du personnel médical fier, formé et fin prêt à traiter des patients; j'ai vu les pharmacies de ces mêmes centres de santé vides.

La réalité, c'est qu'avec la mise en œuvre à l'échelle planétaire des ADPIC, la petite fenêtre ouverte permettant de sauver un nombre incalculable de vies au cours des dix dernières années est en train de se refermer et peu importe le nombre de membres du personnel médical formés et le nombre de cliniques de santé, les patients mourront si des médicaments abordables ne sont pas offerts.

Peu de temps après l'annonce de la décision du 30 août 2003 à Cancun, Médecins sans frontières a demandé aux pays « d'agir maintenant et d'utiliser la déclaration de Doha afin d'accéder à des médicaments au meilleur prix pour les populations. L'expérience qu'ils en retireront servira de test pour les limites des règles de l'OMC et sera d'une grande aide pour la révision des règles sur les brevets de l'OMC après Cancun ».

En 2004, le RCAM avait pour but de tester les limites des règles de l'OMC. Malheureusement, et pour les raisons mentionnées précédemment, et dont M. Elliott a parlé, le RCAM n'a pas apporté la solution rapide que l'on prévoyait. Nous le savons parce que nous en avons fait l'expérience sur le terrain à Médecins sans frontières.

Au cours des cinq dernières années, nous nous sommes présentés à trois reprises devant le Parlement canadien afin d'apporter notre témoignage sur cet enjeu et nous vous apportons le même message. Le RCAM n'a pas réussi parce que la décision du 30 août de l'OMC est essentiellement erronée. Le projet de loi S-232 vise à corriger un certain nombre de ces failles et à cet égard, il s'agit d'une étape très importante. Toutefois, au-delà du projet de loi S-232, le gouvernement canadien doit jouer un rôle encore plus fondamental en demandant un examen immédiat par les membres de l'OMC de leur décision du 30 août afin de corriger adéquatement ses failles. Le Canada est bien placé pour jouer ce rôle. Notre objectif est l'accès aux médicaments pour tous et le Canada peut contribuer, en fa faire une réalité.

Aria Ilyad Ahmad, chef de la section de l'UAEM, Université de Toronto, Universities Allied for Essential Medicines: Bonjour. Je veux débiter par remercier le comité sénatorial d'entendre la société civile canadienne et les étudiants qui représentent nos futurs professionnels de la santé, les innovateurs et les décideurs politiques sur une question de vie ou de mort. Je m'appelle Aria Ahmad, et je suis diplômé en politique pharmaceutique internationale de l'Université de Toronto. Aujourd'hui, je m'adresse à vous à titre de chef de la section des Universities Allied for Essential Medicines, l'UAEM, une organisation à but

is a non-profit organization founded and maintained by students at over 40 top research universities around the world, including eight across Canada. We work to ensure that biomedical end products, such as drugs, developed in campus labs are made accessible and affordable in low- and middle-income countries.

UAEM members were witnesses during CAMR discussions in 2004 and have continued to be vocal over the past five years. However, my mandate today comes not only from student associations but also from civil society organizations and citizens across the country who, over the last year, have signed thousands of postcards and written hundreds of personal letters to their representatives in the house and the Senate urging them to act on the morally unacceptable WTO statistic that 1 in 3 people around the world do not have regular access to medicine or have no access at all, needlessly causing an estimated 10,000 deaths per year.

As a cross-disciplinary student group, we recognize that the drug access gap is multifactorial. However, we are acutely cognizant of the fact that drug costs remain the greatest share of health care expenditure for people in low- and middle-income countries. With medicines comprising up to 80 per cent of out-of-pocket health care costs in these countries, even slight price increases can make life-saving treatment unaffordable for the most vulnerable, including the 20 million HIV/AIDS patients waiting desperately for antiretroviral drugs.

As Canadians, we take great pride in the fundamental role that John Humphrey played in the drafting and ultimate adoption of the Universal Declaration of Human Rights. When access to essential medicines was recognized as a core human right, Canada stepped up once more, symbolizing our global leadership in social equity by becoming the first World Trade Organization member to implement the August 30 decision in what became known as Canada's Access to Medicines Regime. Passed unanimously by all political parties, the goal of CAMR was simple: to get affordable generic medicines to people in the developing world by enabling Canadian manufacturers to acquire a licence from the patent holder for humanitarian purposes.

However, in each of the five years since the passing of the bill, over 4 million people have become newly infected with HIV/AIDS and 3 million have died, while two modest shipments of antiretroviral drugs have gone to Rwanda under only one licence. Although it serves as a historic event, it is worth repeating that all affiliated parties have indicated that in its present iteration, CAMR would not be used again. At the WTO intergovernmental working group on public health, innovation and intellectual property, our UAEM organization has been a key player in drafting a declaration that outlines the responsibility of universities and research institutions in addressing the global medicine access gap. The time is now that we, as a nation, honour the pledge that we made to the world by fixing legislation that, by

non lucratif fondée et administrée par des étudiants dans plus de 40 des meilleures universités faisant de la recherche au monde, y compris huit au Canada. Nous travaillons à faire en sorte que les produits finaux biomédicaux, comme les médicaments, élaborés dans les laboratoires universitaires sont disponibles et abordables pour les pays à faible et moyen revenu.

Les membres de l'UAEM ont témoigné lors des discussions de 2004 sur le RCAM et ont continué de se faire entendre au cours des cinq dernières années. Cependant, mon mandat aujourd'hui ne provient pas seulement des associations étudiantes, mais également des organisations de la société civile et des citoyens partout au pays qui, au cours de la dernière année, ont signé des milliers de cartes postales et écrit des centaines de lettres à leurs députés et sénateurs pour leur demander de corriger une situation inacceptable au plan moral, c'est-à-dire que selon les données de l'OMC, une personne sur trois dans le monde n'a pas un accès régulier à des médicaments, ou n'y a pas du tout accès, ce qui cause 10 000 morts inutiles par année.

En tant que groupe étudiant multidisciplinaire, nous reconnaissons que l'accès limité aux médicaments est attribuable à plusieurs facteurs. Cependant, nous sommes très conscients du fait que le coût des médicaments demeure la dépense la plus importante en soins de santé pour les citoyens des pays à faible et moyen revenu. Comme les médicaments représentent jusqu'à 80 p. 100 des menues dépenses en santé dans ces pays, même la plus petite augmentation des prix peut rendre inabordable un traitement nécessaire à la survie pour les plus vulnérables, y compris les 20 millions de patients atteints du VIH-sida qui attendent désespérément des médicaments antirétroviraux.

Les Canadiens sont très fiers du rôle fondamental qu'a joué John Humphrey pour la rédaction et puis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Lorsque l'accès aux médicaments essentiels a été reconnu comme un droit humain fondamental, le Canada a relevé le défi encore une fois, et a fait montre de notre leadership mondial en matière d'équité sociale en devenant le premier membre de l'Organisation mondiale du commerce à mettre en œuvre la décision du 30 août dans ce qu'on appelle maintenant le Régime canadien d'accès aux médicaments. Adopté à l'unanimité par tous les partis politiques, le but du RCAM est simple : permettre aux citoyens des pays en développement d'avoir accès à des médicaments génériques en autorisant les fabricants canadiens d'obtenir une licence d'un détenteur de brevet pour des motifs humanitaires.

Cependant, pour chacune des cinq années depuis l'adoption de la loi, plus de quatre millions de personnes supplémentaires ont été infectées par le VIH-sida et trois millions en sont mortes, alors que seulement deux maigres envois de médicaments antirétroviraux se sont rendus au Rwanda en vertu d'une seule licence. Bien qu'il constitue un événement historique, il vaut la peine de répéter que toutes les parties concernées ont indiqué que le RCAM dans sa forme présente ne serait plus utilisé. Au groupe de travail intergouvernemental de l'OMC sur la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle, notre organisation a joué un rôle clé pour rédiger la déclaration qui décrit la responsabilité des universités et des institutions de recherche pour combler l'écart mondial en matière d'accès aux

any measure, is said to be critically broken. As my fellow witnesses have clarified, the proposed reforms in Bill S-232 would not change the fundamentals of the legislation but rather simplify the cumbersome, long and expensive process in three ways: by removing the disincentives for generic manufacturers to use CAMR, by increasing flexibility in the terms of compulsory licensing and by streamlining the process for issuing the compulsory licence.

To most of our fellow students and citizens across the country, these proposed amendments make perfect sense. However, in the spirit of critical scholarship, we have identified four arguments that can be made against CAMR reform. The first is a conflation of two ideas, namely, that innovation is important, and, thus, the proposed reforms would not comply with international intellectual property laws. While the former is a rhetorical argument that rarely warrants any disagreement, international law unequivocally recognizes and clarifies that the TRIPS Agreement should not prevent WTO member countries from taking measures to protect public health. The Doha Declaration further recognizes specifically the legitimacy of countries to determine need and to take measures to reduce the price of medicines by allowing generic equivalent of patented pharmaceuticals to be manufactured under a compulsory licence. The August 30 decision stipulated that they could be imported by countries with insufficient manufacturing capabilities.

Research at the University of Toronto has also deflated the argument that a lack of awareness of CAMR-type legislation among importing countries is the major hurdle. In 2006, the Access to Drug Initiative at the university's Faculty of Law, in partnership with the Government of Ghana, explored the possibility of procuring Canadian generic pharmaceuticals through CAMR. The conclusion of the collaborative study was that Ghana, despite the political will to issue a compulsory licence and the administrative infrastructure to do so, declared that it was unable to make use of the legislation. It cited its incompatibility with the realities of international drug procurement processes and the needs of the eligible importing countries. With 19 sections and more than 100 clauses and sub-clauses, simply understanding the legislation requires legal training or support. Without streamlining the process, neither time nor awareness campaigns would entice importing countries that lack technical and legal resources to engage this new system.

Critics of the proposed reform could point to the shipment of a three-in-one antiretroviral to Rwanda as a symbol of CAMR's success. However, we remind the committee that the only willing generic manufacturer, Apotex, has made it clear that without reforms, it would not use CAMR again, and legitimately so. Commercial objectives are critical to make the legislation work. The onerous requirements pursuant to the application process are a major hurdle in its effectiveness.

médicaments. Il est temps que notre pays remplisse sa promesse qu'il a faite au monde en corrigeant une loi qui est fondamentalement brisée. Comme les autres témoins l'ont dit, les réformes proposées au projet de loi S-232 ne modifieraient pas les fondements de la loi, mais plutôt simplifieraient un long processus complexe et coûteux de trois façons : en éliminant les mesures tendant à décourager les fabricants de médicaments génériques à utiliser le RCAM, en augmentant la souplesse en matière de licences obligatoires et en simplifiant le processus pour l'émission des licences obligatoires.

Pour la plupart des étudiants et des citoyens canadiens, ces modifications sont logiques. Cependant, dans un esprit de critique universitaire, nous avons cerné quatre arguments qui peuvent être présentés contre la réforme du RCAM. Le premier est un assemblage de deux idées, c'est-à-dire que l'innovation est importante, et que les réformes proposées ne respectent pas les lois internationales en matière de propriété intellectuelle. Bien que ce premier argument soit une rhétorique qui provoque rarement des désaccords, le droit international reconnaît et explique sans équivoque que l'Accord sur les ADPIC ne doit pas empêcher les pays membres de l'OMC de prendre des mesures pour protéger la santé publique. La Déclaration de Doha va plus loin en reconnaissant la légitimité pour les pays d'évaluer les besoins et de prendre les mesures pour réduire le coût des médicaments en permettant la production de versions génériques de médicaments brevetés en vertu d'une licence obligatoire. La décision du 30 août stipule qu'ils peuvent être importés par des pays dont la capacité de production n'est pas suffisante.

La recherche faite à l'Université de Toronto a aussi démontré qu'il est faux de croire que c'est l'ignorance des lois semblables au RCAM chez les pays importateurs qui constitue le principal obstacle. En 2006, l'initiative d'accès aux médicaments à la Faculté de droit de l'université, en partenariat avec le gouvernement du Ghana, a examiné la possibilité d'envoyer des médicaments génériques canadiens par l'entremise du RCAM. Cette étude en collaboration a conclu que le Ghana, malgré la volonté politique d'émettre une licence obligatoire et de créer l'infrastructure administrative pour y arriver, a déclaré qu'il était incapable de se servir de la loi. Le pays a cité l'incompatibilité de la loi avec les réalités des processus internationaux d'achat de médicaments et les besoins des pays importateurs admissibles. Avec 19 articles et plus de 100 alinéas et sous-alinéas, il faut une formation en droit ou de l'aide pour simplement comprendre la loi. Si le processus n'est pas simplifié, ni le temps ni des campagnes de sensibilisation ne convaincront les pays importateurs qui n'ont pas les ressources juridiques ou techniques d'utiliser ce nouveau système.

Les critiques de la réforme proposée peuvent donner en exemple l'envoi d'un antirétroviral trois en un au Rwanda comme symbole du succès du RCAM. Cependant, nous rappelons au comité que le seul fabricant générique prêt à utiliser ce système, Apotex, a dit clairement que sans réforme, il n'utiliserait plus le RCAM, et sa décision est légitime. Les objectifs commerciaux sont essentiels au fonctionnement de la loi. Les exigences strictes concernant le processus de demande constituent un obstacle important à son efficacité.

It can be argued that modifications to CAMR will only deliver limited value to patients in developing countries citing the WHO director's statement that "all the donated drugs in the world won't do any good without an infrastructure for their delivery." We recognize the multi-faceted complexion of drug access and remind the committee that Bill S-232 is a proposal for CAMR reform, not a panacea to end the world's ills. One must simply ask the Government of Rwanda who will proudly admit that lower drug procurement costs have freed up funding for health infrastructure development, or the 22,000 Rwandans who, upon receiving the antiretrovirals, can attest to the life-saving impact that effective policy-making can have.

This number, however, remains miniscule compared to the 4 million patients requiring antiretrovirals, 40 per cent of which is supplied by India. As the last of the developing countries are being integrated into the WTO by 2016 and local generic manufacturing through compulsory licensing becomes restrictive, AIDS patients will be forced to either absorb higher drug prices or join the 20 million for whom access to life-saving treatment is beyond reach. With this looming public health catastrophe, we believe Canada is in a unique position to fill the void.

This is the reason we are here today, to contribute to continuing dialogue on improving Canada's commitment to the health and well-being of human lives beyond our borders. Failure to respond in a timely fashion to this monumental challenge will needlessly cause millions of deaths. At five years old, CAMR has far outlived millions of children who have died of HIV/AIDS; for without treatment, the progression of pediatric HIV infection is particularly aggressive and more than half do not live past their second birthday. A one-licence solution, as proposed in Bill S-232, would address the key bottleneck impeding use of CAMR by both developing countries and suppliers of generic medicines.

Speaking on behalf of concerned citizens and students across the country — including over 150 McGill students who have handed us more postcards yesterday, 50 of them directed specifically to this committee — I implore you, members of the Senate committee, make these vitally needed changes and restore Canada as a moral compass in matters of health and human rights.

I thank you for your time and attention and will be happy to answer any questions that you may have.

The Chair: Ms. Morrison, do you have a presentation?

Cailin Morrison, Legal Advisor, Trade and Intellectual Property Law, Canadian HIV/AIDS Legal Network: No, I do not.

I am here for points of clarification.

On pourrait faire valoir que les modifications au RCAM n'offriront qu'une valeur limitée aux patients dans les pays en développement, en citant la déclaration du directeur de l'OMS, qui a dit que « tous les dons en médicament au monde n'amèneront rien de bon sans infrastructure pour les distribuer. » Nous reconnaissons la complexité multidimensionnelle de l'accès aux médicaments et rappelons au comité que le projet de loi S-232 propose de réformer le RCAM, mais n'est pas une panacée pour mettre fin aux maux du monde. On n'a qu'à demander au gouvernement du Rwanda qui admettra fièrement que les coûts d'acquisition plus faibles des médicaments ont libéré des fonds pour le développement des infrastructures en santé, ou à penser aux 22 000 Rwandais qui, après avoir reçu les antirétroviraux, peuvent témoigner de la façon dont une politique efficace peut sauver des vies.

Ce chiffre, cependant, est minuscule comparativement aux quatre millions de patients qui ont besoin d'antirétroviraux, dont 40 p. 100 sont fournis par l'Inde. Comme les derniers pays développés seront intégrés à l'OMC d'ici 2016 et que la fabrication locale de médicaments génériques par l'entremise de licences obligatoires devient plus difficile, les patients souffrant du sida seront forcés d'absorber l'augmentation du prix des médicaments ou de joindre les rangs des 20 millions pour qui ce traitement pouvant sauver leur vie est hors de portée. Avec cette catastrophe en santé publique qui plane, nous croyons que le Canada est remarquablement bien placé pour combler le vide.

C'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui, pour contribuer au dialogue sur l'amélioration de l'engagement du Canada envers la santé et le bien-être des vies humaines au-delà de nos frontières. Ne pas répondre rapidement à ce défi monumental causera des millions de morts inutiles. Âgé de cinq ans, le RCAM est plus vieux que les millions d'enfants qui sont morts du VIH-sida, car sans traitement, la progression de l'infection du VIH chez les enfants est très rapide et plus de la moitié ne voit pas leur deuxième anniversaire. La solution d'une seule licence, telle que proposée par le projet de loi S-232, permettrait de réduire les goulots d'étranglement qui limitent l'utilisation du RCAM par les pays en développement et les fabricants de médicaments génériques.

Au nom des citoyens et des étudiants concernés partout au pays — y compris les 150 étudiants de McGill qui nous ont donné leurs cartes postales hier, dont 50 sont adressées directement à votre comité — je vous implore, mesdames et messieurs les sénateurs, d'apporter ces changements cruciaux et de rétablir la position du Canada en tant que conscience morale pour les questions de santé et de droits de la personne.

Je vous remercie du temps et de l'attention que vous m'avez accordés. Je serai ravi de répondre à vos questions.

Le président : Madame Morrison, avez-vous un exposé à faire?

Cailin Morrison, conseillère juridique en droit commercial et en droit de la propriété intellectuelle, Réseau juridique canadien VIH/sida : Non, je n'en ai pas.

Je suis ici pour offrir des éclaircissements.

Senator Massicotte: No one here disagrees with the objective of the original bill. We all agree with the moral implications and the need to share resources with the world, especially the poor. That is not an issue for any of us.

We are trying to find out if this bill will correct the problems we face. I have also been told by the witnesses that the WTO made a resolution that allowed all countries to come to this purpose; but, unfortunately, no countries have done so, and the problem is probably worldwide. Then people speculate on why it is not happening. Tell me more about that.

My immediate reaction is that if this is a world problem, why is it just a Canadian legislation problem? Maybe we are not addressing the right problem? How do we find the solution, and why has this problem not been satisfied by other countries?

We are also being told that maybe it is not the problem that we think it is. Some countries, such as India, are doing well through the generic companies, at a much cheaper cost than Canadian producers. Maybe that is why Canada is not being very effective or relevant because it is being satisfied by someone else. Deal with that issue — the world environment; I am not sure if it is Ms. Kiddell-Monroe or someone on the world scene.

I understand your opinion that the proposed legislation contributes to resolve our existing problems — we take it for granted at this point. However, what is the world problem that inhibits satisfying the need for inexpensive medicines by the world's poor, and how do we identify the issue, and why is it not occurring? These poor countries care about their citizens; why do they not make an application for these inexpensive drugs?

Ms. Kiddell-Monroe: Compulsory licensing is one method to try to deal with the access to medicines' crisis. There are different methods and ways to do it.

As we were saying before, we do not have only one way to deal with this problem. However, this is one critical way that we can address the problem. When that decision was made, when the problem was noted in the Doha Declaration in paragraph 6, saying there is a problem for those countries that do not have their own manufacturing capacity and how can they get drugs in, the WTO was charged with trying to find a solution to that.

The solution they came up with was riddled with problems from the beginning. The problems we have seen through CAMR are reflective of what was happening at an international level. At the time of the discussion about the bill, we tried to address those flaws. Some of those discussions went off track with some strange introductions being brought into the bill; then some problems still remained with what was actually passed through.

Le sénateur Massicotte : Tout le monde ici est d'accord avec l'objet du projet de loi initial. En effet, nous adhérons tous aux principes moraux qui le fondent et reconnaissons devoir partager nos ressources avec le reste du monde, surtout avec les pauvres. Personne ne contestera cela.

Nous essayons de voir si le projet de loi résoudra les problèmes auxquels nous faisons face. J'ai aussi appris, grâce aux témoins, que l'OMC a adopté une résolution permettant à tous les pays d'arriver à un tel objectif; malheureusement, aucun pays ne l'a fait, et le problème est probablement répandu à l'échelle planétaire. Ensuite, les gens se demandent pourquoi les choses ne progressent pas. Renseignez-moi davantage là-dessus.

S'il s'agit d'un problème mondial, spontanément, je me demande pourquoi il s'agirait simplement d'un problème lié à la législation canadienne? Peut-être ne traitons-nous pas du véritable problème? Par conséquent, comment pouvons-nous en arriver à une solution, et pourquoi les autres pays n'ont-ils pas réussi à résoudre ce problème?

On nous dit également que le problème n'est peut-être pas tel que nous l'imaginons. Certains pays comme l'Inde s'en tirent bien grâce aux compagnies qui produisent des médicaments génériques et en payant beaucoup moins que les producteurs canadiens. C'est peut-être la raison pour laquelle le Canada n'est ni très efficace ni très pertinent parce que les besoins en question sont satisfaits ailleurs. Tenez compte de cette réalité — la situation mondiale; j'ignore si c'est Mme Kiddell-Monroe ou quelqu'un d'autre qui intervient à l'échelle internationale.

Je sais bien que, d'après vous, le projet de loi contribuera à résoudre nos problèmes — d'ailleurs, nous tenons cela pour acquis pour le moment. Toutefois, qu'est-ce qui empêche les pauvres du monde entier d'avoir accès aux médicaments à prix modique dont ils ont besoin, comment pouvons-nous cerner ce problème et pourquoi rien n'est-il fait? Ces pays pauvres se soucient du sort de leurs citoyens; pourquoi ne demandent-ils pas d'avoir accès à ces médicaments à prix modique?

Mme Kiddell-Monroe : L'octroi de licences obligatoires est l'un des moyens que nous pouvons mettre à l'essai pour remédier à ce manque d'accès aux médicaments, à cette crise. Il en existe plus d'un.

Nous le répétons, il n'y a pas qu'un seul moyen d'envisager le problème. Toutefois, celui-ci est primordial. Lorsque la décision en ce sens a été prise, lorsqu'on a reconnu l'existence du problème à l'article 6 de la Déclaration de Doha, et où il a été dit que certains pays ne disposant pas de leur propres industries de fabrication avaient de la difficulté à obtenir des médicaments, on a chargé l'OMC de trouver une solution à cela.

Or, la solution à laquelle l'OMC est arrivée a été problématique depuis le début. Les problèmes que nous avons observés par rapport au RCAM reflètent d'ailleurs ce qui se passait à l'échelle internationale. Au moment de discuter du projet de loi, nous nous sommes efforcés de corriger certaines des lacunes que nous avions remarquées. Toutefois, certaines de ces discussions se sont écartées du sujet, et on a assisté à l'ajout de certaines dispositions assez incongrues au projet de loi; en outre, certains des problèmes déjà soulevés sont demeurés dans le texte adopté.

However, we said that we would see if it works. It gets to that point of testing that system to see if it could work or not. If it does not, we have to go back and try harder.

That international decision is a real problem, and we need to revisit it and tell the WTO that it does not work. The irony is that the WTO has just made that decision a permanent amendment to the TRIPS Agreement, which I find bizarre — to make something permanent that clearly does not work.

Senator Massicotte: Is that the August 30 decision?

Ms. Kiddell-Monroe: Yes. It is now a permanent amendment to the TRIPS Agreement. That is very strange.

Canada has a unique position to be able to say that we have tried it; this is what we have been able to do; these are the problems that have been raised, and we think there should be a new solution to this. The way that new solution can be achieved is by using the flexibilities that are in the TRIPS Agreement. One thing that is important is that that August 30 decision was notwithstanding the other flexibilities available in the TRIPS Agreement. There are other flexibilities that Canada has every right to use, as do many other countries.

Why is Canada one of the only countries to do it? Canada took a leadership role from the beginning, and many countries have been looking at Canada to see what happens here. Many countries are waiting for Canada to tell them what is happening in Canada, whether it worked or not. Why has only one drug in the whole world come under this decision?

Now Canada needs to follow up on the commitment made in 2003, when it said that it will do this and take a leadership role. That is a bit of perspective.

Mr. Elliott: You specifically mentioned the question of whether Canadian generic suppliers will compete with generic suppliers in other countries, such as India. That issue has been raised repeatedly. It is important to note that the one piece of evidence we have is that when CAMR was, after four-plus years, successfully used, it was a Canadian generic company who successfully competed against a number of other Indian generic manufacturers in submitting a bid to the Rwandan government. Once the Rwandan government had issued a tender saying that they wanted to purchase the medicine, Apotex submitted a bid that actually matched the prices that developing countries' generic manufacturers, such as from India, were offering.

Nous avons toutefois affirmé que nous suivrions l'évolution des choses afin de voir si le projet de loi donnait des résultats. Il s'agissait un peu de mettre le système à l'épreuve afin de voir s'il pouvait fonctionner ou non. S'il ne fonctionnait pas, il faudrait nous remettre à l'ouvrage et travailler encore plus fort.

Cette décision internationale constitue un véritable problème, et nous devons donc la réexaminer et laisser savoir à l'OMC qu'elle n'a pas donné de résultats. Ce qui est paradoxal ici, c'est que l'OMC vient de pérenniser cette décision au moyen d'un amendement à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ce qui me paraît assez bizarre — c'est-à-dire de pérenniser quelque chose qui ne fonctionne vraiment pas.

Le sénateur Massicotte : Vous reportez-vous ici à la décision du 30 août?

Mme Kiddell-Monroe : Oui. Elle a pris la forme d'un amendement permanent à l'Accord sur les ADPIC. C'est très étrange.

Le Canada se trouve dans une position unique, en ce qu'il peut affirmer qu'il a essayé cette solution. Nous pouvons dire ce que nous avons été en mesure de faire, présenter les problèmes qui se sont manifestés et expliquer pourquoi, à notre avis, nous devons trouver une nouvelle solution. Il y a moyen d'y arriver en tirant parti de la marge de manœuvre que nous donne l'Accord sur les ADPIC. Gardons à l'esprit que la décision du 30 août a été prise en dépit des autres possibilités que recèle ledit accord. En effet, le Canada a tout à fait le droit de se servir des autres marges de manœuvre, comme le font d'ailleurs bon nombre d'autres pays.

Pourquoi le Canada est-il un des seuls pays à faire cela? Il a assumé un rôle de premier plan dès le début, et bon nombre d'autres pays ont suivi ce qui se passait chez lui. Encore aujourd'hui, ces pays attendent que nous leur disions si l'expérience a porté ses fruits ou non. Pourquoi est-ce qu'un seul médicament dans le monde entier a fait l'objet de cette décision?

Maintenant, il faut que le Canada donne suite aux engagements qu'il a pris en 2003, soit d'agir et d'assumer des responsabilités de chef de file. C'était pour mettre les choses en perspective.

M. Elliott : Vous avez soulevé la question de savoir si les fabricants de médicaments génériques feront concurrence aux fournisseurs des mêmes produits d'autres pays tels que l'Inde. Elle a d'ailleurs été soulevée à maintes reprises. Il importe aussi de tenir compte du fait que lorsqu'on a utilisé le RCAM avec succès, après plus de quatre ans, c'est un fabricant canadien de produits pharmaceutiques génériques qui a remporté un contrat auprès du gouvernement du Rwanda contre des concurrentes indiennes semblables. Après que le gouvernement du Rwanda a émis des appels d'offres dans le but d'acheter des médicaments génériques, la compagnie Apotex a présenté une soumission équivalente à celles des fabricants de médicaments génériques des pays en voie de développement, dont l'Inde.

Therefore, we have seen the potential to compete. The potential to offer even more competitive prices would be even greater if the process of getting to the point of having a licence to supply multiple developing countries could be put in place. You would achieve economies of scale.

In fact, the WTO members, when they agreed on this August 30, 2003, decision, made explicit reference in that decision to the need to harness economies of scale. That is why there is a provision specifically in there — which Canada did not take advantage of, unfortunately — that allows for one licence to supply drugs to a country that is part of a regional trading agreement with other least-developed countries and allows re-exportation from that country to other least-developed countries in the bill because there is an economy of scale to be achieved.

Senator Massicotte: My concern is whether we are repairing the right problem. We can talk about our legislation, but I find it odd that the world has not responded. At least 50 countries produce generic drugs in our 200-plus countries. It is odd no one else has produced it, and it is odd that it is only because our legislation is wrong.

You say that Canada must provide leadership; you make reference to the WTO. Is it a WTO problem? Thus, the issue is not patent laws, it is a world leadership issue, and we should contribute to the solution. Which one is it?

Ms. Kiddell-Monroe: The August 30 decision is fundamentally flawed. This is the root of the problem.

Senator Massicotte: What is so wrong with it?

Ms. Kiddell-Monroe: The problems lie with the flaws that I outlined. It requires many hurdles that we have to go through — Mr. Elliott can go into more detail on this. It requires the prior negotiation before the compulsory licence is granted; it requires the anti-diversion measures that kill incentives for generic production; it requires the notification of the intention to use the August 30 decision.

Senator Massicotte: Which this bill tries to correct; but if it corrects it, will it not be offending those permanent decisions?

Ms. Kiddell-Monroe: No, because it was notwithstanding the use of other flexibilities in the TRIPS Agreement.

August 30 decision was attempting to give a solution. It said that this is the way that they thought it could be done. However, it does not stop countries using other flexibilities that are in the TRIPS Agreement to do the same thing.

Par conséquent, nous avons montré que nous étions en mesure de faire concurrence aux autres fabricants de produits génériques. On améliorerait la possibilité d'offrir une soumission comportant des prix encore plus concurrentiels si l'on créait une licence permettant d'approvisionner en même temps plusieurs pays en voie de développement. On réaliserait ainsi des économies d'échelle.

En fait, lorsque les membres de l'OMC ont appuyé la décision du 30 août 2003, ils ont précisé dans son texte même qu'il fallait réaliser de telles économies. C'est pourquoi on y trouve une disposition — dont le Canada n'a malheureusement pas tiré parti — qui permet justement de fournir par voie de licence des médicaments à un pays ayant signé des ententes commerciales régionales avec des pays tiers en voie de développement et de réexporter ces produits à ces mêmes pays à partir du premier client. Cela permettrait des économies d'échelle.

Le sénateur Massicotte : Je me demande cependant si nous visons la bonne cible. Nous pouvons toujours discuter des mérites de notre législation, mais il me paraît plutôt étrange de voir que le monde n'ait pas suivi cet exemple. En effet, parmi les quelque 200 pays de la planète, il y en a 50 où l'on produit des médicaments génériques. Il est donc étrange que personne d'autre n'ait emboîté le pas et que ce soit ainsi simplement parce que notre législation est déficiente.

Selon vous, le Canada doit être un chef de file; vous vous reportez également à l'OMC. S'agit-il d'un problème de l'OMC alors? Par conséquent, il ne s'agit pas d'une question de brevet, mais bien plutôt de leadership, et nous devrions faire notre part pour trouver une solution. Cependant, laquelle des solutions est la bonne?

Mme Kiddell-Monroe : La décision du 30 août est foncièrement défectueuse. Voilà le nœud du problème.

Le sénateur Massicotte : En quoi est-elle défectueuse?

Mme Kiddell-Monroe : Elle l'est en raison des lacunes que j'ai soulignées. Elle nécessite de surmonter bon nombre d'obstacles — M. Elliott pourra vous en dire plus long là-dessus. Elle exige des négociations préalables avant que l'on octroie la licence obligatoire, elle requiert aussi des mesures anti-dérogação qui découragent la production de médicaments génériques et elle impose l'obligation d'aviser les pouvoirs de l'intention d'utiliser la décision du 30 août.

Le sénateur Massicotte : Obligation que le projet de loi dont nous sommes saisis s'efforce de corriger; mais s'il le fait, est-ce que cela ne contrevient pas à ces décisions permanentes?

Mme Kiddell-Monroe : Non, parce que c'est nonobstant le recours aux autres possibilités que recèle l'Accord sur les ADPIC.

La décision du 30 août était une tentative de solution. Elle illustre la manière dont l'OMC pensait qu'on pouvait faire les choses. Toutefois, elle n'empêche pas les pays de tirer parti des autres virtualités de l'accord déjà cité pour arriver au même résultat.

You mentioned India, and if the drugs are coming from other countries, why we need to worry about them coming from Canada. The window of possibility is closing for Indian companies to deliver the generic drugs, and they have been the main providers of generic drugs to developing countries.

When the TRIPS Agreement was implemented, India became TRIPS-compliant in 2005, and the drugs it has been able to keep producing generically are ones that were prior to 2005. Any new drugs — any of the second-line treatments that I was mentioning, which are now so expensive — are post-2005. Generic manufacturers cannot simply produce them. Now, many issues exist around patent opposition in India; but that window is closing fast.

Senator Massicotte: Are the poor countries screaming or yelling? Why are they not making an application? It is not very costly to make an application. Is the Bill & Melinda Gates Foundation yelling loudly? Give me information.

Ms. Kiddell-Monroe: A few things are happening. Developing countries are yelling loudly about this problem. At the moment, they still find they can get the first-line treatments they need for AIDS, for example. However, as they start to move over to the second line, they face major issues about getting them. They are not able to find the drugs they need. That voice will become louder.

Senator Massicotte: They are getting adequate drugs on the first line, did you say?

Ms. Kiddell-Monroe: Some of the countries that are just using the first-line treatments, which are the ones that are still in their health protocol. They can get many of those.

Senator Massicotte: Where are they getting them from?

Ms. Kiddell-Monroe: They are getting them mainly from India.

Senator Massicotte: Therefore, drugs for first-line treatments are not an issue. Is it not a world problem?

Ms. Kiddell-Monroe: It was in the past, but it has been hugely reduced by the use of compulsory licensing, domestically, by countries such as Thailand.

Senator Massicotte: Therefore, they did find a solution for that problem.

Ms. Kiddell-Monroe: The countries that had a drug-production capacity, such as Thailand or Brazil, managed. Brazil has done an incredible thing, being able to grant its own compulsory licensing to be able to get first-line drugs and is now able to treat their own population. They have dramatically reduced the AIDS rates.

Vous avez mentionné l'Inde, et vous êtes demandé pourquoi nous devrions nous soucier de produire des médicaments génériques de ce genre au Canada et de les exporter puisqu'il y a d'autres pays qui le font. Et bien, la conjoncture favorable aux compagnies indiennes souhaitant vendre ce genre de médicaments est en train de disparaître, or ce sont elles qui ont été les principaux fournisseurs de médicaments génériques aux pays en voie de développement.

Quand l'Accord sur les ADPIC est entré en vigueur, l'Inde a commencé à s'y conformer en 2005; les médicaments génériques qu'elle a pu continuer à fabriquer datent d'avant 2005. Tous les nouveaux médicaments — les traitements de deuxième intention dont j'ai parlé et qui sont à présent si coûteux — datent d'après 2005. Les fabricants de médicaments génériques ne peuvent pas simplement les produire. Il y a en ce moment beaucoup de questions qui se posent relativement à l'opposition aux brevets en Inde, mais la situation change rapidement.

Le sénateur Massicotte : Les pays pauvres ne protestent-ils pas à grands cris? Pourquoi ne font-ils pas de demande? Cela ne coûte pas très cher d'en faire une. La Fondation Bill & Melinda Gates se fait-elle entendre à ce sujet? J'ai besoin de renseignements.

Mme Kiddell-Monroe : Il se passe des choses. Les pays en développement ont soulevé un tollé. Pour l'instant, ils peuvent encore obtenir les médicaments de première intention dont ils ont besoin pour traiter le SIDA, par exemple. Toutefois, ils commencent à avoir besoin de médicaments de deuxième intention, et c'est alors qu'ils se heurtent à des obstacles majeurs. Ils n'arrivent pas à trouver les médicaments dont ils ont besoin. On peut s'attendre à ce qu'ils protestent de plus en plus fort.

Le sénateur Massicotte : Vous avez bien dit qu'ils sont capables d'obtenir assez de médicaments de première intention?

Mme Kiddell-Monroe : Certains pays n'utilisent que ces médicaments-là, qui sont encore dans leur protocole de soins de santé. Ils peuvent en obtenir beaucoup.

Le sénateur Massicotte : Où se les procurent-ils?

Mme Kiddell-Monroe : Leur principale source d'approvisionnement est l'Inde.

Le sénateur Massicotte : Ainsi, les médicaments de première intention ne posent aucun problème. N'y a-t-il pas un problème cependant ailleurs dans le monde?

Mme Kiddell-Monroe : Il y en avait un dans le passé, mais il a pratiquement disparu grâce à l'octroi de licences obligatoires, à l'échelle nationale, par des pays comme la Thaïlande.

Le sénateur Massicotte : Ils ont donc bel et bien trouvé une solution à ce problème.

Mme Kiddell-Monroe : Les pays qui avaient une grande capacité de fabrication de médicaments, comme la Thaïlande et le Brésil, s'en sont bien tirés. Le Brésil a fait quelque chose d'extraordinaire : il a octroyé sa propre licence obligatoire afin de pouvoir se procurer des médicaments de première intention. Maintenant, il est en mesure de traiter sa propre population et la fréquence du sida a chuté de façon spectaculaire dans ce pays.

Senator Massicotte: You are doing a pretty good job of mixing me up, but I will try to clarify. I do not care whether they come from Canada or from somewhere else. We care about the poor and those who are suffering. It looks as though the problem of access to first-line drugs was resolved. It never reaches perfection. However, it appears that we have largely resolved the issue.

The issue is now the second-line drugs, which are expensive and are not getting through to the poor. However, our existing legislation was to resolve this, but it has not. That is where the problem lies, is that correct?

Ms. Kiddell-Monroe: No.

Senator Massicotte: No? Okay.

Also, when you said that the first line has been largely satisfied, you made reference to Thailand: They were being penalized by the drug companies of the imported generic products. Therefore, some leverage or blackmail — call it what you wish — is occurring to discourage those countries from doing so. However, if accessing drugs for first-line treatments is working and many countries are receiving those drugs, where does that leverage or blackmail come in? Why is it not affecting the first-line drugs?

Ms. Morrison: First and foremost, we have not solved the issue of first-line treatments. If you look at our pamphlet, one of the things we are looking for is a fixed-dose combination, a pediatric formulation of AZT-3TC-Nevirapine for children; a practical, affordable, dispersible tablet made for children.

As Ms. Kiddell-Monroe mentioned, 50 per cent of children are dead by the age of 2 and 80 per cent by the age of 5 when they do not have access to medicines. Children in developing countries are being treated on old medicines and syrups. They are not sustainable.

Senator Massicotte: Is that second-line or first-line drugs?

Ms. Morrison: That is first-line drugs.

The brand name drug companies are shipping syrups to developing countries. We are looking for a practical, affordable kid-friendly pill that a child can take.

I was the legal adviser for MSF's Access to Essential Medicines Campaign during the test case. At that time with the Apotex drug, our doctors in the field picked AZT-3TC-Nevirapine adult formulation because we could not get a good source of the product to our projects. Apotex agreed to make the product. It is interesting to note that there were Indian generic manufacturers making the same product, but none of these products were WHO pre-qualified. Countries whose drug budgets are funded by the global fund must use WHO pre-qualified drugs; they must use global-fund money to purchase those products.

Le sénateur Massicotte : Plus vous parlez, plus les choses me semblent confuses, mais laissez-moi essayer de préciser ma pensée. Peu m'importe que les médicaments proviennent du Canada ou d'ailleurs. Nous nous préoccupons du sort des pauvres et des personnes qui souffrent. Il semble que l'accès aux médicaments de première intention ne pose plus de problème.

Bien sûr, ce qui fait problème à présent, c'est l'accès aux médicaments de deuxième intention, qui sont coûteux et qui ne parviennent pas aux pauvres. Notre législation devait régler ce problème, mais il perdure. C'est bien là que le bât blesse, n'est-ce pas?

Mme Kiddell-Monroe : Non.

Le sénateur Massicotte : Vous dites que non? Très bien.

Quand vous avez expliqué que le problème était en bonne partie réglé dans le cas des médicaments de première intention, vous avez fait allusion à la Thaïlande : la population était pénalisée par les compagnies pharmaceutiques qui fabriquaient les médicaments génériques importés. Il semblerait donc y avoir une forme d'influence ou de chantage — appelez cela comme vous voudrez — visant à décourager les pays d'agir ainsi. Toutefois, si beaucoup de pays ont accès aux médicaments de première intention, comment s'exerce cette influence ou ce chantage? Pourquoi ne joue-t-il pas dans le cas des médicaments de première intention?

Mme Morrison : Précisons, d'abord et avant tout, que nous n'avons pas réglé le problème des médicaments de première intention. Notre brochure indique que nous sommes à la recherche d'un traitement d'associations à dose fixe, d'une préparation d'AZT 3TZ et de Verapine pour enfants; un comprimé abordable, pratique et diluable conçu pour les enfants.

Comme l'a mentionné Mme Kiddell-Monroe, 50 p. 100 des enfants meurent avant l'âge de deux ans et 80 p. 100, avant l'âge de cinq ans lorsqu'ils n'ont pas accès à des médicaments. Dans les pays en développement, on traite les enfants avec des médicaments et des sirops périmés. Cela ne peut pas durer.

Le sénateur Massicotte : Vous parlez des médicaments de deuxième ou de première intention?

Mme Morrison : De première intention.

Les compagnies de médicaments brevetés expédient des sirops aux pays en développement. Nous cherchons un comprimé pratique, abordable et attrayant pour les enfants.

J'étais conseillère juridique de la campagne de Médecins Sans Frontières relative à l'accès aux médicaments essentiels pendant la cause type. À l'époque, en ce qui concerne le médicament d'Apotex, nos médecins travaillant sur le terrain avaient choisi l'AZT 3TZ et la préparation de Verapine pour adulte parce que nous ne pouvions pas trouver une bonne source d'approvisionnement de ce produit pour nos projets. Apotex a accepté de fabriquer le produit. Fait intéressant, il y avait des compagnies indiennes de médicaments génériques qui fabriquaient le même produit, mais aucun de ces produits ne

It is also interesting to note that, during the Apotex process of getting the drug through Health Canada, it happened at the same time that three Indian generic drug companies making those fixed-dose combination — AZT-3TC-Nevirapine — submitted their dossiers to WHO for pre-qualification. By the time the Canadian drug went through, we had four generic good-quality, affordable products from good sources.

The result was the reduction of the cost of the drug. We were looking at about 34.5 cents per pill, per patient. By the time the tendering process went through with Rwanda, the drug was shipped out at 19.5 cents per patient.

Senator Massicotte: They were not interested in doing it again?

Mr. Elliott: We met with Apotex, and we have asked them for this public commitment to make the child-friendly version of this drug. They have made it. We discussed with them at length what the process involves of actually getting this compulsory license. It is not that they do not want to supply the product. It is that having to go through this entire negotiation and application process for every single country and every drug order is far too complex and cumbersome. We met with a number of developing countries, including the Ghanaian delegation that came to Canada. When we go through what would be involved for them to get the product from a generic manufacturer in Canada, they say that it will not work.

For the moment, many developing countries — as you have heard — are relying on generic drugs coming from India. Those tend to be the first-line AIDS treatments. That window is closing. As new treatments come along, it will not be as easy to get generic versions of those from India. That is all the more reason why the Canadian legislation should be made to work.

Most people with HIV, for example, are still on first-line treatment in the developing world. We have only started to scale up access to treatment in the last few years. The immediate need for most people for AIDS medicines at an affordable price is being met, at the moment, from Indian generic manufacturers. The bulk of the medicines that MSF uses, for example, to treat patients with first-line AIDS treatments come from Indian generic manufacturers because they were grandfathered when the patent laws changed in India.

figurait sur la liste des médicaments présélectionnés par l'OMS. Les pays dont les budgets d'achat de médicaments sont subventionnés par le fonds mondial doivent utiliser des médicaments présélectionnés par l'OMS; l'argent du fonds mondial doit servir à acheter ces produits.

Il est intéressant par ailleurs de signaler que pendant que la demande d'homologation d'Apotex cheminait à Santé Canada, trois compagnies indiennes de médicaments génériques qui fabriquaient ce traitement d'association à dose fixe — AZT 3TC en association avec la Verapine — ont présenté leurs demandes à l'OMS en vue d'être inscrits sur la liste des médicaments présélectionnés. Quand le médicament canadien a finalement été approuvé, nous avions quatre médicaments génériques abordables et de bonne qualité fabriqués par de bonnes sources.

À cause de cela, le coût du médicament a baissé. Alors que nous nous attendions à payer environ 34, 5 cents par comprimé, par patient, à la fin du processus d'appel d'offres mené au Rwanda, nous avons pu obtenir le médicament pour 19,5 cents par patient.

Le sénateur Massicotte : Ils ne voulaient pas le faire de nouveau?

M. Elliott : Nous avons rencontré les représentants d'Apotex pour leur demander de s'engager publiquement à fabriquer cette version du médicament attrayante pour les enfants. Et ils l'ont fait. Nous avons longuement discuté avec eux des démarches à faire pour obtenir la licence obligatoire pour ce médicament. Ce n'est pas qu'ils ne veuillent pas fournir le produit, mais plutôt qu'ils trouvent beaucoup trop complexe et fastidieux de devoir passer par tout le processus de demande et de négociation pour chaque pays et pour chaque commande de médicament. Nous avons rencontré des gens de plusieurs pays en développement, y compris la délégation ghanéenne qui est venue au Canada. Quand nous leur expliquons les démarches à faire pour obtenir le produit d'un fabricant de médicaments génériques au Canada, ils nous disent que cela ne marchera pas.

Pour l'instant, beaucoup de pays en développement se fient à l'Inde pour s'approvisionner en médicaments génériques. Il s'agit généralement de médicaments de première intention contre le sida. Mais la situation est en train de changer. De nouveaux médicaments sont homologués et il sera plus difficile d'en obtenir des versions génériques de l'Inde. Voilà pourquoi il est d'autant plus important que la législation canadienne devienne fonctionnelle.

La plupart des personnes infectées par le VIH dans les pays en développement reçoivent encore un traitement de première intention. Ce n'est qu'au cours des dernières années qu'on a commencé à élargir l'accès à ces médicaments. Pour le moment, des compagnies indiennes de médicaments génériques permettent de répondre aux besoins immédiats de la plupart des malades et de leur fournir des médicaments abordables contre le sida. La plupart des médicaments utilisés par MSF pour traiter en première intention des personnes atteintes de sida sont fabriqués

As more and more people need those second-line treatments, where will they get them from? If the Indian regime will soon be as complicated as the Canadian regime — and it has not yet been tested — then we have a problem, because the flow from the tap will slow to a trickle.

The Chair: This is a complex subject. I am sure even our witnesses would agree with that. I would like to sort something out. Please tell me if I am totally wrong. I realize I am over-generalizing, but CAMR was set up as a reflection or a consequence of the August 30 decision in endeavouring to respect whatever the elements of that decision were.

I hear you are saying, “It did not work. We need to get a new regime, other than CAMR in Canada, and Bill S-232 — in Mr. Elliott’s view — does not contravene WTO regulations, so let us go.” If that analysis is right, the only outstanding argument is if it is WTO-compliant or not. Given the number of lawyers we can get here, we will get the same number of different opinions.

Mr. Elliott: That is what we do.

Let me clarify something. We — and MSF — do not think that the August 30, 2003, decision that was negotiated at the WTO is what it should be. It is flawed. However, Canada’s implementation of that decision is even more flawed. We can address the key flaws in the Canadian legislation and actually circumvent some of what is in the August 30, 2003, decision in a way that still complies with it.

That is why I was at some pains to say to you earlier that we do not have to, for example, under the August 30 decision, require that an individual country be named before you can apply for a compulsory licence. We can switch the process around, which makes more sense, and that does not conflict with the August 30 decision.

We still think the August 30 decision is problematic, but let us at least take as much advantage of the flexibility it offers us to get the regime as good as we can get it.

The Chair: Is that not a halfway house between Bill S-232 and doing nothing? I hear you saying that there are some things we did not take advantage of when we drafted our CAMR legislation. We should have. You are saying that we should do that. That does not go as far as Bill S-232, does it?

Mr. Elliott: I am saying Bill S-232 can be done without violating the August 30 decision. The August 30 decision is still a problem, and we entirely support the idea that we should be revisiting that at the global level. For now, it is what has been

par des compagnies indiennes de médicaments génériques parce qu’ils ont été protégés par une clause d’antériorité au moment de l’entrée en vigueur des nouvelles lois sur les brevets en Inde.

De plus en plus de gens auront besoin de ces médicaments de deuxième intention, mais où pourront-ils les obtenir? Si le régime indien devient aussi compliqué que le régime canadien — et cela n’a pas encore été vérifié — nous aurons un sérieux problème, parce que notre source d’approvisionnement en médicaments va se tarir.

Le président : C’est un sujet complexe. Même nos témoins en conviendront. J’aimerais tirer quelque chose au clair. Dites-moi si je me trompe, et je sais que c’est une affirmation trop générale, mais le RCAM a été créé à la suite de la décision du 30 août afin de respecter la teneur de cette décision.

J’ai bien compris ce que vous dites. En un mot, cela n’a pas marché et nous avons besoin d’un autre régime que le RCAM au Canada. Le projet de loi S-232 ne contrevient pas au règlement de l’OMS, selon M. Elliott, alors allons-y. Si votre analyse est juste, tout ce qu’il reste à savoir, c’est si cela respecte ou non les règles de l’OMS. Comme il y a plusieurs avocats dans la salle en ce moment, nous pouvons nous attendre à avoir autant d’avis différents à ce sujet.

M. Elliott : C’est ce que nous faisons.

J’aimerais apporter une précision. Nous, ainsi que Médecins Sans frontières, ne pensons pas que la décision du 30 août 2003 qui a été négociée avec l’OMS est ce qu’elle devrait être. Cette décision est viciée, toutefois, le fait que le Canada la respecte est encore plus vicié. Nous pouvons nous occuper des principales lacunes des lois canadiennes et arriver à contourner certaines des dispositions de la décision du 30 août 2003 d’une façon qui permette de s’y conformer quand même.

Voilà pourquoi je me suis donné du mal plus tôt pour vous expliquer, par exemple, qu’en vertu de la décision du 30 août, un pays n’a pas à être désigné avant de présenter une demande de licence obligatoire. On peut aussi procéder à l’envers, ce qui est plus logique d’ailleurs, sans aller à l’encontre de la décision du 30 août.

Nous maintenons que la décision du 30 août pose problème, mais au moins, nous allons tirer avantage le plus possible de la marge de manœuvre qu’elle permet en vue d’améliorer le régime du mieux que nous le pouvons.

Le président : Ne s’agit-il pas d’un compromis entre le projet de loi S-232 et le statu quo? Vous avez parlé d’éléments dont nous n’avons pas pris avantage durant la rédaction des dispositions législatives rattachées au Régime canadien d’accès aux médicaments, le RCAM. Nous aurions donc dû le faire, selon vous. Cela ne va-t-il pas aussi loin que le projet de loi S-232?

M. Elliott : Ce que je veux dire, c’est que le projet de loi S-232 peut être appliqué sans enfreindre la décision du 30 août. Cette décision continue de poser problème, et nous sommes entièrement d’accord avec l’idée d’un réexamen à l’échelle mondiale. Pour

agreed at the WTO. Within the parameters of that, let us implement it in a better and more flexible way than we have done to date, and we can get some drugs flowing.

The Chair: Thank you. I understand your evidence now.

Senator Greene: The questions that were just on the table from the chair get to heart of where I want to go.

First, I agree with Senator Massicotte that everyone around the table — and, in fact, I would suggest 30 million Canadians — is on your side. Although, I am not suggesting that you have all those people send in those cards.

Currently, we have legislation consistent with the WTO. We have had two shipments under that legislation. No litigation has followed the shipments because our legislation is consistent with the WTO.

What you are proposing may or may not be consistent with the WTO. You say that it is; other lawyers say that it is not. The fact is that there is a dispute about it means that if we were to make changes or pass legislation to change what we are doing, it would leave open the possibility of a dispute about whether we were consistent with the WTO. It would open a can of worms. Patent holders would have a mechanism to challenge, and then you would have litigation, and the whole thing would explode.

I ask you to comment on that.

Mr. Elliott: That was why I was at some pains to point out, for example, that the European Union, in its regulation, has adopted a regulation that is EU-wide that does not limit a compulsory licence to authorizing supply to only one country. No one has litigated or filed a complaint at the WTO over the EU regulation.

The Chair: However, no one has delivered yet.

Mr. Elliott: No one has delivered yet, but if the law on the books in the EU exists, anyone can bring a complaint to the WTO about it. Maybe they would be more inclined to do it if medicines are actually going out the door because they do not like compulsory licensing. The point is that the European Union has not included this limitation on a compulsory licence. No one has filed a complaint at the WTO. No one has even suggested that the EU regulation is somehow inconsistent with the EU's obligations or the EC's obligations under WTO.

India has adopted a provision on compulsory licensing for export that is also drawn from the August 30, 2003 decision. It is much simpler than the Canadian legislation. In some respects, it has its own flaws, which I think is partly why it has not yet been

l'instant, c'est ce que l'OMS a convenu de faire. Dans le cadre de ces paramètres, nous allons agir de façon plus efficace et avec davantage de souplesse qu'auparavant, et les médicaments vont pouvoir circuler.

Le président : Merci, je comprends maintenant votre témoignage.

Le sénateur Greene : Les questions posées par le président vont au cœur du sujet que je voulais aborder.

D'abord, je dois dire que je suis d'accord avec le sénateur Massicotte, lorsqu'il dit que tout le monde autour de cette table, et en fait j'avancerais même 30 millions de Canadiens, est de notre côté. Par contre, je ne dis pas que tous ces gens enverront des cartes.

En ce moment, nous avons des lois qui sont conformes à l'OMS. Deux envois ont été effectués dans le cadre de cette loi. Il n'y a pas eu de contestation judiciaire à la suite de ces envois, parce que notre loi est conforme à l'OMS.

Ce que vous proposez peut ou non être conforme à l'OMS. Vous dites que c'est conforme, alors que d'autres avocats disent le contraire. Le fait que la question soit contestée signifie que si des changements doivent être apportés ou qu'un projet de loi doit être adopté pour modifier notre façon de faire, il y a quand même possibilité de différends au sujet de la conformité à l'OMS. Ce serait comme ouvrir une boîte de Pandore. Puisque les détenteurs de brevet auraient un mécanisme de contestation, des affaires seraient portées devant les tribunaux, et le tout prendrait des proportions démesurées.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Elliott : C'est pourquoi je me suis donné la peine de faire remarquer, par exemple, que l'Union européenne a pris un règlement qui s'applique à tous ces États et qui ne limite pas les licences obligatoires à l'autorisation d'approvisionnement un seul pays. Aucune contestation judiciaire ni plainte présentée à l'OMS n'ont découlé de ce règlement.

Le président : Cependant, aucun envoi de médicaments n'a encore été effectué.

M. Elliott : C'est exact, mais si l'Union européenne s'est dotée d'une loi écrite, n'importe qui peut présenter une plainte auprès de l'OMS à ce sujet. Peut-être qu'on serait plus enclin à le faire si les médicaments étaient réellement envoyés, parce que personne n'aime les licences obligatoires. L'essentiel ici, c'est que l'Union européenne n'a pas inclus de limite aux licences obligatoires. Personne n'a présenté de plainte auprès de l'OMS. Il n'a même pas été avancé que le règlement de l'Union européenne pourrait d'une façon ou d'une autre ne pas être conforme aux obligations de l'Union européenne ou à celles de la Commission européenne dans le cadre de l'OMS.

L'Inde a adopté une disposition de licence obligatoire pour l'exportation qui découle notamment de la décision du 30 août 2003. La démarche est beaucoup plus simple que ce qui figure dans la loi canadienne. À certains égards, on constate des

used. However, it shows that you do not need to have something as cumbersome as the Canadian legislation. No one has suggested that the Indian legislation is non-compliant with the WTO.

We have flexibility here. We have other examples that show countries can implement August 30 decision in different ways. We do not have to settle for some of the limitations currently in the Canadian legislation.

Senator Greene: I am a little confused by that. Canada is the only country — at least in my understanding — that has made a shipment under these new rules, not India or anyone else. Is that not correct?

Mr. Elliott: That is correct. Part of the reason for that, as I was saying before, is that many of the people living with HIV in the developing world who are receiving medicines are getting them from the first-generation generics being made in developing countries, such as India, where no patents on pharmaceutical products existed until 2005.

Therefore, there was not a barrier to overcome on the Indian end to supply those countries. That will change. We will certainly see attempts to use the Indian legislation in the years to come because AIDS and other drugs will now be under patent in India. You will need to overcome that hurdle if you want to export those drugs. We will see how the Indian legislation works at that point. I think it is very much an open question.

No one has suggested that other regimes that do not have some of the Canadian limitations are contravening WTO obligations.

Senator Greene: I can only speak for myself, but I want our law to be completely consistent with the WTO, whether it is the one we have now or the one with which we end up. I want to have everyone around the table and elsewhere secure in the fact that it is consistent so that the chance of litigation would be minimized.

Your proposal, it seems to me, puts that in doubt. Why do you not try to lobby Foreign Affairs and International Trade Canada, Industry Canada and the relevant departments in other countries to get the WTO to change its position to fix flaws that you say are in that particular ruling to enable Canada to change its laws to make it consistent with the WTO ruling?

Mr. Elliott: Yes, changes should be made at the WTO level. That is clear. Do you know what it takes to get something negotiated between 150-plus members of the WTO on something as contentious as patent issues?

If we are to wait for years for that to happen, millions of people will die. We could help prevent the deaths if we use the flexibility available to us already under WTO rules to get the Canadian

déficiences inhérentes, ce qui expliquerait à mon avis pourquoi cette disposition n'a pas été invoquée. Toutefois, cela laisse entendre qu'il n'est pas nécessaire de recourir à des dispositions aussi complexes que celles qui figurent dans la loi canadienne. Personne n'a avancé que la loi indienne ne respectait pas les consignes de l'OMC.

Il y a une certaine latitude en l'occurrence. L'exemple d'autres pays démontre que l'on peut respecter la décision du 30 août en procédant différemment. Nous ne sommes pas forcés de respecter rigoureusement les limites qui figurent actuellement dans la loi canadienne.

Le sénateur Greene : Cela n'est pas tout à fait clair pour moi. Le Canada est le seul pays — si je ne m'abuse — qui a expédié des médicaments en vertu de ces nouvelles règles, l'Inde ni aucun autre pays ne l'ayant fait. Est-ce que je me trompe?

M. Elliott : Non. Comme je le disais tout à l'heure, cela s'explique en partie du fait que bien des gens porteurs du VIH dans des pays en développement, et qui bénéficient du médicament, reçoivent des médicaments génériques de la première génération distribués dans les pays en développement, comme l'Inde, où il n'existait pas de brevets sur les produits pharmaceutiques jusqu'en 2005.

Par conséquent, l'Inde ne faisait face à aucun obstacle pour fournir ces médicaments. Cela va changer. Dans les années à venir, on va indéniablement constater des tentatives de recourir à la loi indienne, car désormais, les médicaments pour le sida et d'autres seront brevetés en Inde. Celui qui voudra exporter ces médicaments devra surmonter cet obstacle. C'est là qu'on pourra voir comment la loi indienne fonctionne. À mon avis, il est difficile de prévoir le résultat.

Personne n'a laissé entendre que d'autres pays où il n'existe pas des limites semblables à celles de la loi canadienne enfreignent leurs obligations décrites par l'OMC.

Le sénateur Greene : Je parle en mon nom personnel. Je souhaite que nos lois respectent intégralement ce qui est prescrit par l'OMC, qu'il s'agisse de la loi actuelle ou de la loi éventuelle. Je souhaite que nous tous autour de cette table, et ailleurs, puissent compter sur cela afin de réduire au minimum les possibilités de litige.

Il me semble que ce que vous proposez met cela en doute. Pourquoi ne pas essayer plutôt d'intervenir auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, d'Industrie Canada et d'autres autorités responsables dans d'autres pays afin que l'OMC modifie sa position pour que les déficiences inhérentes à cette décision permettent au Canada de modifier ses lois, de telle sorte qu'elles respectent désormais la décision de l'OMC?

M. Elliott : Vous avez raison, des modifications s'imposent au niveau de l'OMC. C'est indéniable. Savez-vous l'effort que représente une négociation avec les quelque 150 pays membres de l'OMC sur un sujet aussi controversé que les brevets?

Si nous attendons des années avant que cela ne soit réalisé, des millions de personnes vont mourir. La souplesse dont nous disposons actuellement, les règles de l'OMC nous permettant de

legislation right. I do not think it is an either-or question, but one option is much more in the grasp of Parliament in the short term. The other is a much longer-term effort.

Ms. Morrison: Prior to the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health in November 2001, member state countries were disputing and arguing between themselves on whether or not countries could issue a compulsory licence. That is why the Doha Declaration was historic. It made clear that countries have the right to determine when and how they issue a compulsory licence to meet their needs for public health.

Senator Raine: Could you explain the difference between a compulsory licence and a voluntary licence?

Mr. Elliott: A voluntary licence is a licence issued from the company that holds the patent on a drug to a generic manufacturer, voluntarily. They negotiate the terms of the licence. It is an agreement, for example, that I authorized to produce a generic version of your patented drug, and in exchange, I will pay you X royalty or subject to such-and-such conditions. It is voluntarily negotiated between them.

Under the current legislation in Canada, you need to go through that process every single time for every drug order for each individual country. If that does not succeed eventually, you can apply for a compulsory licence from the Commissioner of Patents. The commissioner is given authority under the legislation to issue a licence without the consent of the patent holder to the generic manufacturer. It comes with conditions attached, including obviously, the condition that royalties be paid to the patent holder in exchange for the permission to use the patented product.

A formula in the current legislation, which is a good feature of the legislation preserved by Bill S-232, says that the royalty you must pay to the brand name company that holds the patent is based on how poor or how underdeveloped the recipient country is according to the UN's human development index. The higher you are on that scale, the higher the royalty you have to pay on any contracts to that developing country. The lower the level of development, the lower the percentage of royalty you must pay on any contracts.

That is the difference between a compulsory licence and a voluntary licence and how the current system works.

Senator Ringuette: I must say that you made an excellent presentation.

At our previous meeting, we received a presentation from Industry Canada about the legislation. It says how this bill collapses Schedules 2 and 4. It significantly broadens the scope of eligible products for export. It significantly reduces information in the generic manufacturer's application to the commissioner. It eliminates special marking, colouring, shaping, et cetera.

modifier la loi canadienne, éviterait ces pertes de vie. Il ne s'agit pas d'une alternative, mais il existe un élément tout à fait à la portée du Parlement à court terme. L'autre élément exigerait un effort à beaucoup plus long terme.

Mme Morrison : Avant la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique, en novembre 2001, les États membres de l'OMC débattaient de l'opportunité de permettre aux pays d'émettre des licences obligatoires. Voilà pourquoi la Déclaration de Doha est historique. Elle précise que les pays ont le droit de déterminer quand et comment des licences obligatoires seront émises pour répondre aux besoins en matière de santé publique.

Le sénateur Raine : Pouvez-vous expliquer la différence entre une licence obligatoire et une licence volontaire?

M. Elliott : Une licence volontaire est une licence émise par une compagnie qui détient un brevet sur un médicament, et elle l'octroie à un fabricant de médicaments génériques, sur une base volontaire. Les conditions de la licence sont négociées. C'est un accord, par exemple, qui m'autorise à fabriquer une version générique d'un médicament breveté et, en échange, je m'engage à vous verser des redevances ou à respecter certaines modalités. Il s'agit d'une entente négociée volontairement entre les parties.

La loi actuelle canadienne exige le recours à ce processus chaque fois qu'un médicament est commandé par un pays étranger. En l'absence de négociation fructueuse, on peut demander que le commissaire aux brevets émette une licence obligatoire. La loi donne au commissaire le pouvoir d'accorder une licence aux fabricants de médicaments génériques, sans le consentement du détenteur de brevet. Il y a toutefois des modalités qui s'appliquent, y compris manifestement, le versement de redevances au détenteur de brevet qui ouvre droit à la fabrication du médicament.

Le projet de loi S-232 retient une disposition qui existe dans la loi actuelle, à savoir que les redevances à verser au fabricant qui détient le brevet dépendent du degré de pauvreté ou de développement du pays récipiendaire, d'après l'indice de développement humain des Nations Unies. Plus un pays se classe au haut du barème, plus les redevances sont élevées. Inversement, plus le pays se classe au bas du barème, plus le pourcentage des redevances est faible dans le cas d'un contrat.

Voilà la différence entre une licence obligatoire et une licence volontaire et voilà comment le système actuel fonctionne.

Le sénateur Ringuette : Je dois dire que votre exposé est excellent.

Industrie Canada a envoyé des représentants pour témoigner sur le projet de loi, à la séance précédente. On nous a dit que le projet de loi intégrait les annexes 2 et 4. Le nombre de produits admissibles à l'exportation augmente considérablement. Les renseignements exigés du fabricant de médicaments génériques dans sa demande auprès du commissaire sont considérablement moins détaillés. On supprime les exigences de marquage, de couleur, de forme, et cetera.

They mentioned that they have received legal opinion that this bill does not comply with the WTO.

The Chair: Do you remember Senator Oliver clarified that at the end and the witness finally said: No, there is no formal legal opinion. That was my recollection. Is that the recollection of my colleagues?

Senator Ringuette: Industry Canada does not have a formal opinion.

The Chair: They seem to have indications, but no formal opinion.

Senator Ringuette: That is similar to the Weather Network.

Do you have a copy of this document from Industry Canada? I will make sure that you receive a copy before you leave.

I would like to clarify something. The current CAMR went through a review process. They indicate that there was a white paper, a consultation paper: input from the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology and from developing countries. From that statement from Industry Canada, I want to know whether you were consulted during the review period. Did you appear before the House of Commons committee to make your comments known on how the legislation was flawed, and so on? Do you know which developing countries provided input to that review?

In the third paragraph of their presentation, they say that: "In December 2007, the Minister of Industry tabled a report on the results of the statutory review in Parliament, concluding that changes to CAMR were not warranted at that juncture. This conclusion still applies today." That was presented to us.

I appreciate all the effort, energy and devotion that you are giving to this issue and to the people at the end of this issue, who, unfortunately, cannot come before us to talk about their individual situations. However, were you consulted, and, if so, in what manner?

Mr. Elliott: Yes, we were consulted. We made a submission to the government's review process, as did a much broader coalition of organizations, for example, church groups, student groups, labour groups, humanitarian organizations, development groups, and so on. You will find that submission in the additional material that I provided to Ms. Gravel. That will be circulated to you later.

We appeared before the House of Commons standing committee in April of 2007 and made submissions at that time. In the copy you have before you today, I make reference to it in the footnotes. In this submission, I focus on the legal opinion

Les représentants d'Industrie Canada nous ont dit que selon les avis juridiques obtenus, le projet de loi ne respecte pas les exigences de l'OMC.

Le président : Vous souvenez-vous que le sénateur Oliver a apporté des précisions qui ont amené les témoins à déclarer finalement que non, il n'existait pas d'avis juridique officiel. C'est ce dont je crois me souvenir. Mes collègues sont-ils d'accord?

Le sénateur Ringuette : En effet, Industrie Canada n'a pas émis d'opinion officielle.

Le président : Il semble qu'il y aurait des tendances, mais pas d'opinion officielle.

Le sénateur Ringuette : Un peu comme les prévisions météorologiques.

Avez-vous copie du document préparé par Industrie Canada? Je vais veiller à ce que l'on vous le fournisse avant votre départ.

Je voudrais une précision. Le RCAM actuel a fait récemment l'objet d'une évaluation. En l'occurrence, on a préparé un livre blanc, pour consultation: il y a eu participation du Comité permanent de l'industrie des sciences et de la technologie de la Chambre des communes et de pays en développement. Étant donné ce qu'a annoncé Industrie Canada, je voudrais savoir si vous avez été consultés. Avez-vous eu l'occasion de témoigner devant le comité de la Chambre des communes pour signaler les déficiences qui existent dans les dispositions de la loi, notamment? Savez-vous quel pays en développement a participé à cette évaluation?

Au troisième paragraphe de l'exposé des représentants d'Industrie Canada, on peut lire: « En décembre 2007, le ministre de l'Industrie a déposé un rapport sur les résultats de l'évaluation faite au Parlement, laquelle conclut que des modifications au RCAM n'étaient pas indiquées pour l'instant. Cette conclusion est toujours valide aujourd'hui ». C'est ce qu'on nous a présenté.

Je vous remercie des efforts, de l'énergie et du dévouement que vous consacrez à cette cause et à ceux qu'elle intéresse, car ces derniers, malheureusement, ne peuvent pas venir nous expliquer leur situation particulière. Toutefois, avez-vous été consultés et, le cas échéant, de quelle façon?

M. Elliott : Oui, nous avons été consultés. Nous avons présenté un mémoire lors du processus d'évaluation, et une coalition qui regroupe beaucoup d'autres organisations en a fait autant, notamment, des organisations comme des groupes confessionnels, des groupes d'étudiants, des groupes de syndiqués, des organisations humanitaires, des groupes s'occupant de développement, et cetera. Ce mémoire fait partie des documents de référence que nous avons fournis à Mme Gravel. Vous le recevrez plus tard.

Nous avons comparu devant le comité permanent de la Chambre des communes en avril 2007 et nous avons présenté un mémoire à ce moment-là. Le mémoire que vous avez sous les yeux aujourd'hui y fait référence en note de bas de page. Le

about WTO compliance, but many other issues were raised in our earlier brief, and I would be happy to supply you with a copy of that.

As for the developing countries that were consulted, I do not know whether Industry Canada or other government officials made any individual phone calls to other developing countries and their representatives. They may be referring to a meeting that we co-organized here in Ottawa in April 2007. It was our initiative that brought together international trade and intellectual property experts, including a lawyer from the WTO. It brought together representatives of about half a dozen developing countries — people who work specifically in the area of purchasing pharmaceutical products and distributing them in the developing countries, including Kenya, South Africa, Costa Rica and Thailand. We had representatives from the various government departments in Canada that are involved. We had a number of different non-governmental organizations that work in the field, including organizations such as MSF and others. The full report of that is also mentioned in one of our footnotes. Again, I would be happy to provide you with the full report.

One of the purposes of that meeting was to discuss what the problems are with the current Canadian legislation and whether some of these solutions that are proposed are striking the right target. I will not say that it was a consensus because getting over 60 people together in a room from different perspectives is unlikely to yield a consensus. However, the strong feeling of the majority in the room, including the experts I mentioned, was that the proposed reforms to simplify CAMR are hitting the mark. They are addressing some of the concerns with the legislation, and they are well-founded. No one, other than Government of Canada representatives, took issue with the WTO compliance of the proposed reforms, including the other international trade and intellectual property lawyers who were in the room.

At the beginning of your remarks, you mentioned some questions about the objections that you heard from the government witnesses about expanding the scope of the products, the change to the schedule of countries, and also the question of removing special markings and distinguishing features. Let me address each of those.

First, on the question of the products, as you know, the current legislation includes Schedule 1, a list of pharmaceutical products for which an application can be made for a compulsory licence to export. In theory, that list is open-ended already. In order to add one drug to that list — and, I know because we were involved in trying to get the drug that Apotex eventually exported to Rwanda on the list — you need to get approval from two ministers and then a cabinet decision. The list itself was never required and is not required under WTO law. In fact, the August 30, 2003 agreement from the WTO is much broader than what the Canadian legislation covers. It specifically says that that

mémoire d'aujourd'hui met l'accent sur les avis juridiques concernant la conformité aux exigences de l'OMC, mais le précédent faisait cependant allusion à beaucoup d'autres enjeux, et je vous fournirai volontiers copie de ce mémoire-là.

Quant aux pays en développement qui ont été consultés, je ne sais pas si Industrie Canada ou d'autres représentants du gouvernement ont téléphoné aux représentants dans ces pays en développement. Il se peut qu'ils fassent référence à une réunion que nous avons coorganisée ici à Ottawa en avril 2007. À notre initiative, nous avons eu une réunion avec des experts en commerce international et en propriété intellectuelle, y compris un avocat de l'OMC. À peu près une demi-douzaine de pays en développement étaient présents — des gens qui travaillent précisément dans le domaine de l'achat de produits pharmaceutiques et qui les distribuent dans les pays en développement, y compris au Kenya, en Afrique du Sud, au Costa Rica et en Thaïlande. Des représentants des divers ministères intéressés au Canada ont aussi participé à cette réunion. Des représentants de diverses organisations non gouvernementales qui travaillent sur le terrain, y compris Médecins Sans frontières, ont également participé à la réunion. Le mémoire que nous avons déposé aujourd'hui se reporte, en notes de bas de page, au rapport de cette réunion. Je répète que je vous ferai parvenir volontiers ce rapport.

Cette réunion visait à discuter des problèmes que pose actuellement la loi canadienne, et on devait se demander si certaines des solutions proposées peuvent réussir à aplanir ces difficultés. Je ne dirais pas qu'il s'est dégagé un consensus de cette réunion, car c'est pratiquement impossible quand plus de 60 personnes ayant des points de vue différents se trouvent dans une même salle. Toutefois, la majorité d'entre eux, y compris les experts que j'ai nommés, pensaient que les réformes proposées pour simplifier le RCAM produiraient les résultats escomptés. Ces réformes portent sur les difficultés inhérentes à la loi et elles s'appuient sur de solides arguments. Aucun participant, à part les représentants du gouvernement du Canada, ne s'est inquiété de la conformité des réformes proposées avec les exigences de l'OMC, pas même les avocats experts en droit international et en propriété intellectuelle qui se trouvaient là.

Au début de vos remarques, vous avez fait allusion aux objections exprimées par des témoins représentant le gouvernement quant à l'extension de la portée des produits, la modification de la liste des pays figurant en annexe, et la question de la suppression des marquages spéciaux et des caractéristiques distinctes. Permettez-moi d'aborder chacun de ces points.

Tout d'abord, comme vous le savez, la loi actuelle comporte une annexe, l'annexe 1, où figure la liste des produits pharmaceutiques pour lesquels on peut faire une demande de licence obligatoire pour l'exportation. En théorie, cette liste peut accueillir d'autres produits. Pour qu'un produit figure sur la liste — et j'en sais quelque chose, car nous nous sommes occupés d'y faire inscrire un médicament qu'Apotex a par la suite exporté vers le Rwanda —, il faut l'approbation de deux ministres et une décision du conseil des ministres. La liste en elle-même n'est pas exigée et ne l'a jamais été en vertu des dispositions de l'OMC. En fait, l'accord du 30 août 2003 de l'OMC couvre beaucoup plus

mechanism applies to any pharmaceutical product, end of story. Canada chose to introduce a limitative list of products, unnecessarily so, and we have seen the consequences of that. Bill S-232 would actually expand it to what the WTO members had originally agreed, which was any pharmaceutical product. There can be no question of WTO compliance with that. It is clear on its face.

The second question was about the country schedules. At the moment, the current Canadian legislation discriminates between developing countries that belong to the WTO and developing countries that do not. Those who do not belong to the WTO face additional hurdles under the Canadian legislation to become eligible to import Canadian-made generics. I find that particularly troubling because, if you are dying of AIDS or tuberculosis or malaria or cancer, or what have you, then your access to a low-cost medicine will be determined by whether or not your country belongs to WTO. It is indefensible. Bill S-232 would get rid of that indefensible double standard. That is why only one schedule of countries would be attached to the Patent Act as a result of Bill S-232, rather than these different categories.

Finally, on the question of the distinguishing features of the generic product, it has been said that the legislation gets rid of the requirement that the generic drug produced for export be distinguished in some way from the brand name product sold in Canada. That is not correct. Bill S-232 preserves the requirement that there be distinguishing features. I can steer you to the specific sections in the act. Maybe I will give you some notes that go along with our submission.

If you look at the annex to the brief that we have given you, the proposed new section 21.051 of the bill says that the generic manufacturer that holds the compulsory licence shall ensure that the products manufactured under the licence "are labelled in accordance with the prescribed requirements." Those prescribed requirements are to be found already in the regulations under the Food and Drugs Act. It also includes various other measures about having to disclose the contracts that are negotiated with the developing countries to supply them the product, what quantity is being sent to them and at what price. However, all of this happens after the generic manufacturer already has the compulsory licence in hand and has been able to negotiate those contracts with multiple countries. Before any drugs can leave Canada, that information must be shared with the brand name companies that hold the patents; it must be posted on a website. All of those features remain under Bill S-232. When we hear those objections to the bill, they are not well-founded.

Senator Ringuette: Basically, you put forward comments and flaws about the original bill in 2007, over two years ago, but nothing was done. We are already two years behind what your group has been saying must be done.

d'éléments que la loi canadienne. On dit de façon précise que le mécanisme s'applique à tout produit pharmaceutique, un point c'est tout. Le Canada a choisi de créer une liste limitative de produits, alors que ce n'était pas nécessaire, et nous avons pu nous rendre compte des conséquences. Le projet de loi S-232 élargirait cette liste pour qu'elle couvre ce que les membres de l'OMC avaient d'abord convenu, à savoir tout produit pharmaceutique. Il ne peut pas y avoir de contestation quant à la conformité avec l'OMC à ce propos. Les choses sont claires dès le départ.

Votre deuxième question portait sur la liste des pays en annexe. Pour l'instant, la loi canadienne fait une distinction entre les pays en développement adhérant à l'OMC et ceux qui n'y adhèrent pas. Ces derniers, selon la loi canadienne, doivent surmonter des obstacles supplémentaires quand ils souhaitent importer des médicaments génériques fabriqués au Canada. Je trouve que c'est particulièrement troublant, car pour quelqu'un qui se meurt du sida, de la tuberculose, du paludisme, du cancer ou d'une autre maladie, son accès à un médicament à bas prix sera déterminé par le fait que son pays adhère à l'OMC ou non. C'est inadmissible. Le projet de loi S-232 supprimerait cette dichotomie inadmissible. Voilà pourquoi le projet de loi S-232 prévoit qu'une seule liste de pays figurera en annexe à la Loi sur les brevets, sans distinction de catégories.

Enfin, au sujet des éléments distinctifs du produit générique, on a dit que la loi élimine l'exigence selon laquelle le médicament générique produit pour l'exportation soit différent d'une manière ou d'une autre du produit de marque qui est vendu au Canada. Ce n'est pas vrai. Dans le projet de loi S-232, on maintient l'exigence des éléments distinctifs. Je peux vous renvoyer aux articles en question. Je vais peut-être vous remettre les notes qui accompagnent notre mémoire.

Dans l'annexe du mémoire que nous vous avons fait parvenir, on explique qu'en vertu du paragraphe 21.051 du projet de loi, le fabricant du produit générique qui détient une licence obligatoire doit s'assurer que les produits fabriqués en vertu de cette licence sont « étiquetés conformément aux exigences réglementaires ». Ces exigences réglementaires figurent déjà dans les règlements de la Loi sur les aliments et drogues. Le projet de loi comprend également d'autres mesures sur la divulgation des contrats négociés avec les pays en développement pour leur fournir le produit, la quantité de produits envoyée ainsi que le prix. Cependant, tout cela se produit après que le fabricant des médicaments génériques a obtenu la licence obligatoire et a pu négocier ces contrats avec plusieurs pays. Avant que les médicaments ne puissent quitter le Canada, il faut que cette information soit révélée aux fabricants de médicaments d'origine titulaires des brevets. Il faut l'afficher sur son site Internet. Tous ces éléments sont conservés dans le projet de loi S-232. On entend souvent ces objections, mais elles ne sont pas fondées.

Le sénateur Ringuette : En gros, vous avez fait certaines observations et mis en évidence des lacunes dans le projet de loi d'origine en 2007, c'est-à-dire il y a deux ans, mais rien n'a changé. Nous avons déjà perdu deux ans depuis que votre groupe nous a dit ce qui devait être fait.

Mr. Elliott: Two years of costs in terms of lives lost.

Senator Frum: Thank you very much for the presentation. I want to ask a question that is similar in spirit to Senator Massicotte's question.

While everyone wants to see this problem fixed, is this the best approach? Mr. Elliott, you made the point that there is no a line-up of other generic manufacturers behind Apotex wanting to do this. I would like clarification on the tendering process. It is my understanding that the shipment that went out by Apotex was done at cost. Apotex did not profit in doing this. If there a tendering process, we are competing with India. Perhaps the generic manufacturers are not interested in this, regardless of the amendments to CAMR, because for the Canadians to be up against competing Indian companies, there is no incentive for them to be part of this program.

Ms. Morrison: Senator Massicotte's question was why Rwanda came forward and made notification in writing to the TRIPS council. I was fortunate enough to be in Kigali, Rwanda, two days after the notification took place. I asked the doctor who did the notification the same question. Why did Rwanda come forward and notify that they will purchase a Canadian generic drug? Her answer was simple: She said that she is a doctor, and someone told her that there is another way to get medicines to her people so that she can treat her patients, so she sent a letter.

She had no idea about the complexities of the WTO or the Doha Declaration. To her, it was simply another way to get the drugs into the bodies of her patients, and that was the only thing she cared about. It can be as simple as that. That is why simplifying the process makes it easier for procurers. In developing countries it is not lawyers who procure medicines but rather the medics.

Senator Frum: My question was about tendering. Did this doctor go through a tendering process?

Ms. Morrison: People ask why Rwanda got involved in this process. That is how easy and simple it was. As I mentioned earlier, when Apotex decided to use CAMR and made the fixed-dose combination and get the drug WHO pre-qualified, we also had Indian generics come on the market that were WHO pre-qualified at the same time. When the tendering process took place, four good-quality drugs were available for purchase. Tendering is the standard procedure for procuring medicines in developing countries. They all go through the process; it cannot be sidestepped. You cannot ask them to sidestep it and buy directly from Canada. Canada and Apotex had to compete, along with any other country that was willing to fill the order.

M. Elliott : Deux ans qui coûtent cher en termes de pertes de vie.

Le sénateur Frum : Merci beaucoup de votre exposé. J'aimerais vous poser une question qui ressemble à celle du sénateur Massicotte.

Même si tout le monde cherche à régler ce problème, a-t-on choisi la meilleure approche? Monsieur Elliott, vous avez dit qu'il n'y a pas d'autres fabricants de produits génériques, autres qu'Apotex, qui veulent le faire. J'aimerais des précisions sur le processus d'appel d'offres. Je crois comprendre que l'envoi réalisé par Apotex a été fait à perte. Apotex n'a pas fait de profit. S'il y a un processus d'appel d'offres, nous sommes en concurrence avec l'Inde. Peut-être que tout cela n'intéresse pas les fabricants de produits génériques, quels que soient les amendements au RCAM, parce que si les Canadiens doivent être en concurrence avec les compagnies indiennes, il n'y a pas d'incitatif à faire partie du programme.

Mme Morrison : Le sénateur Massicotte a demandé pourquoi le Rwanda avait envoyé un avis par écrit au Conseil des ADPIC. Par chance, j'étais à Kigali, au Rwanda, deux jours après cet événement. J'ai posé la même question au médecin responsable de l'avis. Pourquoi le Rwanda a-t-il décidé de prévenir qu'il allait acheter un médicament générique canadien? Sa réponse était simple : elle m'a dit qu'elle était médecin et que quelqu'un lui avait fait savoir qu'il y avait d'autres façons d'obtenir des médicaments pour ses patients, et c'est pourquoi elle a envoyé cette lettre.

Elle ne savait rien des complexités de l'OMC ou de la Déclaration de Doha. Pour elle, c'était tout simplement une autre façon d'obtenir les médicaments pour traiter ses patients et c'est tout ce qui importait. Ce peut être aussi simple que cela. En simplifiant le processus, on rend la vie plus facile à ceux qui achètent les médicaments. Dans les pays en développement, ce ne sont pas les avocats qui achètent les médicaments, mais plutôt les médecins.

Le sénateur Frum : Ma question portait sur l'appel d'offres. Est-ce que ce médecin est passé par un processus d'appel d'offres?

Mme Morrison : Les gens se demandent pourquoi le Rwanda s'est mêlé à ce processus. C'était aussi simple que cela. Comme je l'ai dit plus tôt, lorsque Apotex a décidé d'avoir recours au RCAM, lorsqu'il a établi une combinaison de doses fixes et que le médicament a été préautorisé par l'OMC, les médicaments génériques indiens sont aussi arrivés sur le marché, qui étaient préautorisés par l'OMC, au même moment. Lorsque le processus d'appel d'offres a eu lieu, il y avait quatre médicaments de bonne qualité disponibles. L'appel d'offres est la procédure régulière pour l'achat de médicaments dans les pays en développement. Tout le monde passe par ce processus; on ne peut pas le contourner. Vous ne pouvez pas leur demander de le contourner et d'acheter directement les médicaments du Canada. Le Canada et Apotex doivent assumer la concurrence, comme tout autre pays qui est prêt à vendre ses produits.

During the process Canada, or Apotex, was able to offer the drug at 19.5 cents per pill. The William J. Clinton Foundation became involved in the process and sourced the active pharmaceutical ingredient at a lower rate, which allowed Apotex to produce the product at 19.5 cents per pill.

Senator Frum: Is the expectation that it is humanitarian and philanthropic?

Ms. Morrison: When we met with Apotex and asked why they were getting involved in this process; they made it clear that it was on humanitarian grounds. They believe, as we do, that patients should have access to medicines.

Mr. Elliott: The original commitment made by Apotex was that MSF asked them to do it because patients needed the medicines. Obviously, that is not sustainable over time. The purpose of this type of proposed legislation is to make market forces work by allowing competition to drive down prices. That has happened globally when there is competition from generic manufacturers with brand name companies. If you expect a generic industry, wherever it is in the world, to engage consistently in the process, obviously an appeal to their humanitarian concern will only get you so far.

They are for-profit enterprises just the same as the brand name companies. There has to be enough of a commercial incentive for them to want to engage in the system. Part of that means making it simpler and less costly for them to get through the system by, for example, eliminating the repetitive year-long negotiations without identifying a country. Now that Apotex has done this one product, they have every incentive to try to sell it to more than one developing country because they have incurred quite an effort to get to this stage. Obviously, they would like to supply it to more clients. Who would not want that? They have already made the commitment to do the pediatric formulation of this drug because we have requested it of them as a humanitarian gesture.

However, if they could get licences to supply multiple countries at once, that would achieve economies of scale, and they would be able to get their ingredients at a lower cost because they would buy them in bulk. Their per-unit cost of a production run of 5 million tablets would be lower than a production run of 1 million tablets. The more efficient and cost-effective we can make the system, the easier it will be for them to see a commercial incentive. We are not talking about rich countries, and, therefore, we are talking about relatively small profit margins. Likely they will engage in it not only because of the humanitarian concern but also because they will see the potential for a modest profit and will pay the royalties to the brand name companies as a result.

This should be seen as a win-win situation if we can get it right. It is a win for patients in the developing world because they would get cheaper medicines; for generic manufacturers in Canada

Pendant le processus, le Canada, ou encore Apotex, a pu offrir le médicament à 19,5 cents par comprimé. La William J. Clinton Foundation a participé au processus et s'est procuré l'ingrédient pharmaceutique actif à un prix plus bas, ce qui a permis à Apotex de fabriquer le produit pour 19,5 cents par comprimé.

Sénateur Frum : S'attend-on à ce que cela soit fait pour des motifs humanitaires ou philanthropiques?

Mme Morrison : Lorsque nous avons discuté avec Apotex, nous leur avons demandé pourquoi ils participaient au processus; ils ont clairement indiqué qu'ils le faisaient pour des motifs humanitaires. Selon eux, et selon nous également, les patients devraient avoir accès au médicament.

M. Elliot : Apotex a pris l'engagement au départ lorsque Médecins Sans Frontières leur a demandé de le faire parce que les patients avaient besoin des médicaments. Évidemment, cette raison n'est pas durable. Le projet de loi proposé vise à faire fonctionner les forces du marché en permettant à la concurrence de faire diminuer les prix. C'est arrivé à l'échelle mondiale lorsqu'il y a concurrence entre les fabricants de médicaments génériques et les fabricants de médicaments de marque déposée. Peu importe où on se trouve sur la planète, si on souhaite qu'une industrie générique participe au processus de façon continue, il est évident que faire appel à leurs préoccupations humanitaires ne nous mènera pas très loin.

Ce sont des entreprises à but lucratif, tout comme les entreprises qui fabriquent des médicaments de marque. Ils doivent bénéficier d'un incitatif commercial suffisant pour qu'ils participent au système. Cela signifie, notamment, que ces entreprises doivent pouvoir prendre part au système de façon plus simple et moins coûteuse, par exemple en éliminant les négociations longues et répétitives sans cibler un pays. Maintenant qu'Apotex a fabriqué ce produit, l'entreprise est plus disposée à tenter de le vendre à plus d'un pays en développement parce qu'elle a déjà déployé des efforts considérables pour en arriver là. Bien sûr, elle souhaite fournir le produit à plus de clients. Qui ne le voudrait pas? Elle a déjà pris l'engagement de fabriquer la formule pédiatrique du médicament parce que nous leur avons demandé, à titre de geste humanitaire.

Toutefois, si l'entreprise pouvait obtenir des licences pour approvisionner plus d'un pays à la fois, il serait possible de réaliser des économies d'échelle et elle pourrait obtenir ces ingrédients à moindre coût parce qu'elle les achèterait en vrac. Le coût par unité d'une production de cinq millions de comprimés serait moins élevé que pour la production d'un million de comprimés. Plus nous pouvons rendre ce système efficace et rentable, plus il sera facile pour les entreprises d'y voir un incitatif commercial. Nous ne parlons pas de pays riches, et par conséquent, il s'agit de marges de profit relativement étroites. Ils ne vont probablement pas s'engager pour des raisons purement humanitaires, mais également parce qu'ils voient le potentiel d'un profit modeste et qu'ils verseront les redevances aux entreprises fabriquant des médicaments de marque par la suite.

Si nous nous y prenons correctement, il pourrait s'agir d'une situation gagnante pour tout le monde. Les patients des pays en développement y gagneraient parce qu'ils obtiendraient leurs

because they could supply those medicines; for the brand name companies because they will receive royalties from sales they would not make otherwise in those countries; and for Canada because we make it right and burnish Canada's somewhat tarnished international reputation on the matter, while not costing Canadian taxpayers one cent.

Senator Moore: Was the Apotex drug a first-line medication?

Mr. Elliott: Yes.

Senator Moore: Ms. Kiddell-Monroe, you said that yesterday you were advised by the three patent holders of the Apotex medication that they would give Apotex permission to manufacture and distribute again if they had an order. Is that correct?

Ms. Kiddell-Monroe: They would do it under the same conditions as they did before, which could mean right back to the beginning with the voluntary licence negotiations, et cetera.

Senator Moore: I understand. The second paragraph at page 3 of your brief talks about four years of legal wrangling and expenses. What was involved in terms of dollars and cents?

Ms. Kiddell-Monroe: Apotex representatives will appear before the committee tomorrow, I believe, and will be able to provide the details of their costs.

Senator Moore: Was it their expense?

Ms. Kiddell-Monroe: It was also our expense. I worked for four years on this, as did Ms. Morrison. Mr. Elliott has been working on this since well before then. The expenses of our organizations are largely funded by Canadian taxpayers. It is a huge amount of energy and work. As was noted earlier by Senator Ringuette, we often repeat the same things year after year. In 2007, it was not the first time we raised these issues; we raised them in 2004, the first time we appeared before the Senate committee. A doctor came up from Guatemala to talk about her experience and the change that happened when she was able to start treating her patients because she had affordable medicines. This is a long story, and it has been extremely expensive for NGOs.

Senator Moore: In the next paragraph, you talk about negotiations with regard to the compulsory licence application that chewed up a year. Is that correct?

Ms. Kiddell-Monroe: No. That was the voluntary licence negotiations.

Senator Moore: If the patent holder says that they will do it and the manufacturer agrees to pay an amount, how can it take a full year?

médicaments pour moins cher; les fabricants de médicaments génériques au Canada également, parce qu'ils pourraient fournir ces médicaments; les entreprises fabriquant des médicaments de marque aussi, puisqu'elles recevront des redevances pour des ventes qu'elles n'auraient autrement pas pu faire dans ces pays; et enfin pour le Canada, parce que nous faisons ce qui est bien et que nous rétablissons la réputation internationale quelque peu entachée du Canada dans ce domaine, sans que cela ne coûte quoi que ce soit aux contribuables canadiens.

Le sénateur Moore : Le médicament d'Apotex était-il un médicament de première ligne?

M. Elliot : Oui.

Le sénateur Moore : Madame Kiddell-Monroe, vous avez dit hier que les trois détenteurs de brevet du médicament d'Apotex vous ont dit qu'ils donneraient à Apotex la permission de fabriquer et de distribuer le médicament encore s'il y avait une commande. Est-ce exact?

Mme Kiddell-Monroe : Ils le feraient dans les mêmes conditions qu'auparavant, ce qui pourrait signifier qu'on reviendrait au point de départ et qu'il faudrait reprendre les négociations sur les licences volontaires, et cetera.

Le sénateur Moore : Je comprends. Au deuxième paragraphe de la page 3 de votre mémoire, on parle de quatre années de dépenses et de luttes juridiques. Combien cela a-t-il coûté?

Mme Kiddell-Monroe : Des représentants d'Apotex comparaitront devant le comité demain, je pense, et ils pourront vous fournir les détails des coûts qu'ils assument.

Le sénateur Moore : C'est eux qui ont payé les dépenses?

Mme Kiddell-Monroe : Nous également. J'ai travaillé à cette initiative pendant quatre ans, comme Mme Morrison. M. Elliot travaille à ce projet depuis bien plus longtemps. Les dépenses engagées par nos organisations sont largement financées par les contribuables canadiens. Cela demande énormément d'énergie et de travail. Comme la sénateur Ringuette l'a indiqué plus tôt, nous répétons souvent la même chose, année après année. En 2007, ce n'était pas la première fois que nous soulevions ces questions; nous l'avions fait en 2004, à notre première comparution devant le comité sénatorial. Un médecin est venu du Guatemala pour parler de son expérience et des changements qui étaient survenus depuis qu'elle avait pu commencer à traiter ses patients grâce à des médicaments abordables. C'est une longue histoire, et cela a coûté très cher aux ONG.

Le sénateur Moore : Au paragraphe suivant, vous parlez de négociations concernant la demande de licence obligatoire qui ont duré un an. Est-ce exact?

Mme Kiddell-Monroe : Non. C'était des négociations concernant les licences volontaires.

Le sénateur Moore : Si le détenteur du brevet dit qu'il le sera et que les fabricants acceptent de payer un certain montant, comment le processus peut-il prendre un an complet?

Ms. Kiddell-Monroe: That did not happen. That was a possibility right at the beginning when Apotex went to the three companies and said that they would like to produce a generic under the legislation. However, the discussions were very drawn out. No one actually said, no. Long legal letters full of different points were received by Apotex and negotiations back and forth between the lawyers for the three patent holders and Apotex took place. It dragged on and on.

Senator Moore: Did that then not morph into the compulsory application process? When did you decide that it was not working and move to the compulsory stage?

Mr. Elliott: After you cannot succeed in agreeing on the terms of a voluntary licence, then you can apply for the compulsory licence. Apotex and the three brand name companies were not able to agree on the terms of a voluntary licence. However, they could not make the application for a compulsory licence until they could say that it was a licence to supply Rwanda with this quantity of the drug. If they had got the licence before, they could be out there already offering this drug to many countries and paying royalties.

Senator Moore: Ms. Kiddell-Monroe, you mentioned in your brief that it is not an empty fear, that you have seen how the U.S., the EU and Abbott Laboratories have retaliated against Thailand for using legitimate compulsory licensing to meet the health needs of its own people. What was that retaliation?

Ms. Kiddell-Monroe: Abbott Laboratories threatened to remove its drugs from the market, essential life-saving drugs. The U.S. put Thailand on its 301 list, which is the less-favoured countries, or the most-favoured countries, for example, that they feel they are in violation of the intellectual property rules and therefore should be put in a warning.

Senator Moore: Is Abbott Laboratories an American company? Could we get something in writing on that? That is awful.

Ms. Kiddell-Monroe: Yes. I can give you more information on that; there is plenty.

Actually, I presented at the WTO very recently about Canada's Access to Medicines Regime. A representative from Thailand was there and spoke to exactly all the real issues that the Thai government faced as a result of using legitimate compulsory licensing.

The Chair: I apologize, Senator Moore and witnesses, but people are waiting for the room. If you have additional information, could you send it in writing to us? That applies to any of the witnesses.

(The committee adjourned.)

Mme Kiddell-Monroe : Ce n'est pas ce qui est arrivé. Il s'agissait d'une possibilité, dès le départ, quand Apotex a pressenti les trois entreprises pour leur dire qu'elle souhaitait produire un médicament générique en vertu de la loi. Toutefois, les discussions ont duré très longtemps. Personne n'a vraiment dit non. Apotex a reçu de longues lettres juridiques remplies de différents arguments, et des négociations ont eu lieu entre les avocats des trois détenteurs du brevet et Apotex. Les choses se sont prolongées.

Le sénateur Moore : Le processus ne s'est-il pas alors transformé en une demande de licence obligatoire? Quand avez-vous décidé que cela ne fonctionnait pas et qu'il fallait passer à l'étape obligatoire?

M. Elliot : Lorsqu'il est impossible de convenir des modalités d'une licence volontaire, il est par la suite possible de demander une licence obligatoire. Apotex et les trois entreprises de fabrication de médicaments de marque n'ont pas pu se mettre d'accord sur les modalités d'une licence volontaire. Toutefois, elles n'ont pas pu demander une licence obligatoire avant de pouvoir indiquer qu'il s'agissait d'une licence visant à fournir au Rwanda la quantité de médicaments dont il est question. Si elles avaient obtenu la licence avant, elles auraient déjà pu être sur le terrain et offrir le médicament à de nombreux pays et payer leurs redevances.

Le sénateur Moore : Madame Kiddell-Monroe, dans votre mémoire, vous dites que vos craintes sont fondées; vous dites que vous avez vu de quelle façon les États-Unis, l'Union européenne et Abbott Laboratories ont usé de représailles contre la Thaïlande pour avoir utilisé le processus d'octroi des licences obligatoires légitimes pour répondre aux besoins en matière de santé de ses propres habitants. Quelles ont été ces représailles?

Mme Kiddell-Monroe : Abbott Laboratories a menacé de retirer ses médicaments du marché; ce sont des médicaments essentiels, qui sauvent des vies. Les États-Unis ont placé la Thaïlande sur la liste 301, où figurent les pays les moins favorisés, ou les plus favorisés, par exemple, qui sont, selon les États-Unis, en situation d'infraction à l'égard des règles de propriété intellectuelle et qui devraient donc recevoir un avertissement.

Le sénateur Moore : Abbott Laboratories est-elle une entreprise américaine? Pourrions-nous recevoir une réponse écrite à ce sujet? C'est terrible.

Mme Kiddell-Monroe : Oui. Je peux vous donner de l'information supplémentaire à ce sujet; il y en a beaucoup.

En fait, j'ai fait un exposé récemment devant l'OMC au sujet du Régime canadien d'accès aux médicaments. Un représentant thaïlandais était présent et a parlé de toutes les questions réelles auxquelles a dû faire face le gouvernement thaïlandais à la suite de son utilisation du régime d'octroi de licences obligatoires légitimes.

Le président : J'aimerais présenter mes excuses au sénateur Moore et aux témoins; il y a des gens qui attendent la salle. Si vous avez de l'information additionnelle, pourriez-vous nous la faire parvenir par écrit? Cela s'applique à tous les témoins.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, October 22, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another act, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues. This morning we are continuing our examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another act.

According to the bill's summary, Bill S-232 would have the following effect:

[*Translation*]

Bill S-232 amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[*English*]

We will begin today's hearing with UNICEF, an international organization known to many of us for its involvement in a variety of initiatives, including such areas as preventing the transmission of HIV from mother to child, preventing infection among young people, treating children and protecting children affected by AIDS.

Our witnesses from UNICEF this morning are Mr. Robert Gass, Pediatric HIV Focal Point based at UNICEF; Ms. Meg French, Director, International Programmes; and Mr. Tenu Avafia, United Nations Development Programme (UNDP), Policy Specialist, Intellectual Property and Trade.

Welcome, and thank you for being with us. Mr. Gass, the floor is yours, sir.

Robert Gass, Pediatric HIV Focal Point based at UNICEF, UNICEF: Thank you very much, Mr. Chair, and distinguished senators. I am honoured to be here and wish to thank you for the opportunity to speak in support of the proposed bill, Bill S-232, which seeks to amend the Canada's Access to Medicines Regime originally passed by Parliament in May 2004.

The Canadian Senate is to be highly commended for its consideration and action in favour of individuals in less-developed countries, particularly those affected by major killers such as HIV, tuberculosis and malaria. UNICEF, where I work, is also deeply committed to improving health outcomes, particularly for women and children, and finding new and

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été confié le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bon matin, chers collègues. Ce matin nous poursuivons l'examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence.

Selon le résumé, le projet de loi S-232 aurait les conséquences suivantes :

[*Français*]

Le projet de loi S-232 modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et pays les moins avancés, en particulier les problèmes résultant du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme, et d'autres épidémies.

[*Traduction*]

Nous commencerons la séance d'aujourd'hui avec l'UNICEF, une organisation internationale que bon nombre de nous connaissons pour son engagement dans diverses initiatives, notamment pour la prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant, la prévention de l'infection chez les jeunes ainsi que le traitement et la protection des enfants victimes du sida.

Nos témoins de ce matin pour l'UNICEF sont M. Robert Gass, personne-ressource pour le VIH pédiatrique à l'UNICEF; Mme Meg French, directrice, Programmes internationaux; et M. Tenu Avafia, spécialiste des politiques du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Propriété intellectuelle et droit commercial.

Bienvenue, et merci d'être parmi nous aujourd'hui. Monsieur Gass, la parole est à vous.

Robert Gass, personne-ressource pour le VIH pédiatrique à l'UNICEF, UNICEF : Merci beaucoup, monsieur le président et distingués sénateurs. C'est un honneur pour moi d'être ici aujourd'hui et j'aimerais vous remercier pour l'occasion que vous me donnez de parler en faveur du projet de loi proposé, le projet de loi S-232, qui vise à modifier le Régime canadien d'accès aux médicaments adopté par le Parlement en mai 2004.

Le Sénat canadien mérite des félicitations pour avoir tenu compte des besoins des personnes des pays sous-développés et agi en conséquence, surtout en ce qui concerne les pays les plus touchés par des maladies mortelles comme le VIH, la tuberculose et la malaria. L'UNICEF, pour laquelle je travaille, est aussi déterminé à améliorer la guérison, surtout chez les femmes et les

innovative mechanisms to achieve this are high on our global priority list. As such, we feel that the current proposed legislation provides an important mechanism to ensure long-term and sustainable access to medicines that can keep the most vulnerable populations alive.

For the next few minutes, I would like to draw your attention to the special needs of infants and children affected and infected with HIV in the least-developed countries and how proposed changes in the legislation could come to benefit them.

According to the most recent HIV universal access report issued by the United Nations just three weeks ago, an estimated 2 million children are living with HIV across the world, out of a total of 33 million infected individuals. In 2007, there were 370,000 new infections in children, all of them in need of immediate treatment, in addition to those already eligible. HIV is a major killer of children, particularly in the most affected countries, with 270,000 deaths in children attributed to HIV alone in 2007. This equates to approximately 7 per cent of all deaths for children under the age of 5 in sub-Saharan Africa. Some countries, however, are much harder hit, and the proportion of children who die as a result of HIV can extend to above 25 per cent.

Disease progression is much more rapid in infants and children than in adults. About 30 per cent of children infected with HIV die by the age of 1 year, and 50 per cent by 2 years of age. However, diagnosis of HIV infection does not have to translate into a death sentence. Prompt initiation of treatment can make a significant difference. A study from South Africa showed that when treatment was initiated within the first 12 weeks of life for an HIV-infected baby, rates of mortality were decreased by 75 per cent. A pressing problem, however, is that too often the drugs are either not available or in forms that are not particularly suitable to children. Revision to the current legislation could help create the business opportunity to develop more pediatric formulations suitable for children.

Even though low-cost treatment options for adults have expanded relatively rapidly, treatment options for children have not kept pace. Children are not small adults who can just make do with smaller quantities of medicines made for adults. Numerous physiological differences between adults and children impact how well these drugs work in children. In addition, issues such as acceptability of administration route, palatability and ease of administration for the carer are all essential elements of administering medicine to a small child. That is why Apotex's commitment to produce a three-in-one drug, also called a fixed-dose combination, which is suitable for treating children infected with HIV, is so encouraging. This fixed-dose combination would make a significant difference in the lives of children in that it will be easier for health care workers to prescribe, easier for children to take and will ensure that the right dosage for the child's age and weight is consumed.

enfants, et à trouver de nouvelles façons innovatrices d'y arriver. C'est dans le haut de notre liste de priorités. Aussi croyons-nous que la loi proposée pourrait permettre la mise en place d'un mécanisme important pour assurer à long terme un accès durable aux médicaments et ainsi protéger les populations les plus vulnérables.

Pour les prochaines minutes, j'aimerais attirer votre attention sur les besoins particuliers des nourrissons et des enfants affectés et infectés par le VIH dans les pays sous-développés, et sur la façon dont les modifications à la loi pourraient leur être bénéfiques.

Selon le plus récent rapport sur le VIH d'Accès universel des Nations Unies, émis il y a trois semaines seulement, on évalue à 2 millions le nombre d'enfants aux prises avec le VIH dans le monde, sur un total de 33 millions de personnes infectées par ce virus. En 2007, 370 000 enfants ont contracté le VIH, et tous nécessitaient un traitement immédiat, sans parler de ceux qui y étaient déjà admissibles. Le VIH tue beaucoup d'enfants, surtout dans les pays les plus touchés. Rien que pour 2007, on a dénombré 270 000 enfants morts à cause du VIH. Ça équivaut à environ 7 p. 100 de tous les enfants qui meurent avant l'âge de cinq ans en Afrique subsaharienne. Cependant, certains pays sont plus touchés que d'autres, si bien que la proportion d'enfants qui meurent du VIH peut atteindre 25 p. 100.

La progression de la maladie est beaucoup plus rapide chez les nourrissons et les enfants que chez les adultes. Environ 30 p. 100 des enfants infectés par le VIH meurent avant l'âge d'un an, et 50 p. 100 avant d'avoir atteint deux ans. Par contre, le fait de recevoir un diagnostic d'infection au VIH ne se traduit pas toujours par une condamnation à mort. Le fait de traiter la maladie suffisamment tôt peut faire une énorme différence. Une étude réalisée en Afrique du Sud a démontré que lorsque le traitement commençait avant qu'un nouveau-né infecté par le VIH atteigne 12 semaines, le taux de mortalité diminuait de 75 p. 100. Un des problèmes qu'il faut régler d'urgence est que, trop souvent, il n'y a pas de médicaments ou ceux qui sont disponibles ne sont pas adéquats pour traiter des enfants. Modifier la loi actuelle pourrait aider à créer des occasions d'affaires et ainsi contribuer au développement de formules pédiatriques adaptées aux enfants.

Le nombre de traitements à prix abordable offerts aux adultes a augmenté plutôt rapidement, mais les traitements pour enfants n'ont pas suivi le rythme. Les enfants ne sont pas des adultes miniatures à qui on peut simplement administrer une moins grande quantité de médicaments que les adultes. Il y a plusieurs différences physiologiques entre les adultes et les enfants qui influent sur l'efficacité des médicaments qui sont administrés aux enfants. De plus, il faut tenir compte de certains éléments comme la voie d'administration, la palatabilité et la facilité avec laquelle le soignant pourra administrer ces médicaments à un jeune enfant. C'est pourquoi il est si encourageant de voir les efforts déployés par Apotex pour mettre au point un médicament trois en un, ce qu'on appelle une combinaison à dose fixe, pour le traitement des enfants infectés par le VIH. Cette combinaison à dose fixe ferait une grande différence dans la vie des enfants, parce que ça faciliterait la tâche des travailleurs de la santé qui prescrivent les

In short, this will mean much better outcomes for children with HIV, our most vulnerable patients in some of the poorest parts of the world. However, Apotex has indicated they will likely not endeavour to take on this important task without changes to the current legislation that will simplify the process of licensing new products. Brand name manufacturers are unable to do this as they do not control patents for all three drugs that make up a fixed-dose combination. Revisions to the legislation will also allow generic manufacturers to produce new classes of drugs, such as second-line regimens, that may be more effective as they become available in the future, thereby reducing the gap in quality of medication received between developed and developing countries.

We know treatment works for HIV-infected children. Numerous studies from various parts of the world — Africa, Asia and the West — have repeatedly shown that children can survive and thrive. In North America, children infected during birth are now in their twenties. Despite this evidence, the vast majority of infants and children with HIV in the developing world — almost two thirds — still do not access life-saving treatment or are unable to maintain adherence because drugs currently available to them are not child-friendly. Bills such as the one you are currently reviewing, if passed into law, will have a significant impact on the lives of children by encouraging the production of affordable, child-friendly antiretroviral medications.

The issue behind small numbers of children not accessing treatment is less one of limited human capacity or even lack of physical infrastructure. On the contrary, we have seen impressive gains on the number of children placed on treatment: increases from 75,000 children on treatment in 2005 to 275,000 four years later. This is due to increasing numbers of health care workers trained to treat children and a greater decentralization of pediatric HIV health care delivery. For example, the number of sites with the capacity to treat children with HIV in low- and middle-income countries has increased by about 80 per cent from 2007 to 2008 alone. However, the medicines to treat them are often lacking.

Over time, an increasing number of children and infants will need to transition to second-line regimens, which have traditionally been much more costly and difficult to take than first-line regimens. Far fewer generic options are available for second-line treatment — a primary reason for their higher cost. Passage of this bill to make this legislation more user-friendly can help incentivize manufacturers to develop child-friendly second-line regimens.

médicaments, les enfants auraient plus de facilité à prendre leurs médicaments, et ça garantirait aux enfants de prendre la bonne dose en fonction de leur âge et de leur poids.

Autrement dit, ça donnerait de meilleurs résultats pour les enfants atteints du VIH, qui sont les patients les plus vulnérables dans certaines des parties les plus pauvres du monde. Toutefois, l'entreprise Apotex a indiqué qu'elle refusait d'entreprendre cette tâche importante si aucun changement n'est apporté à la législation actuelle pour simplifier la démarche d'homologation des nouveaux médicaments. Les fabricants de médicaments de marque ne peuvent le faire car ce n'est pas eux qui détiennent les brevets des trois médicaments entrant dans la combinaison à dose fixe. La modification de la loi permettrait aux fabricants de produits génériques de créer une nouvelle gamme de médicaments, comme des traitements de deuxième ligne, qui pourraient s'avérer plus efficaces en raison de leur disponibilité et permettrait de réduire l'écart de qualité entre les médicaments offerts dans les pays développés et ceux offerts dans les pays en voie de développement.

Nous savons que le traitement fonctionne sur les enfants infectés par le VIH. De nombreuses études réalisées aux quatre coins du monde — en Afrique, en Asie et en Occident — ont démontré à maintes reprises que les enfants peuvent survivre au virus et mener une vie normale. En Amérique du Nord, les enfants infectés pendant l'accouchement sont maintenant dans la vingtaine. Malgré tout, la grande majorité des bébés et des enfants atteints du VIH dans les pays en voie de développement — près des deux tiers — n'ont toujours pas accès à un traitement salubre et sont incapables d'adhérer au traitement parce que les médicaments actuellement disponibles ne sont pas conçus pour eux. Un projet de loi comme celui que vous étudiez actuellement aura, s'il est adopté, une incidence importante sur la vie des enfants en facilitant la production de médicaments antirétroviraux abordables adaptés aux enfants.

Ce qui explique que certains enfants n'ont pas accès aux traitements n'est pas tellement une question de capacité humaine limitée ou un manque d'infrastructures. Au contraire, il y a beaucoup d'enfants qui ont commencé à recevoir des traitements : nous sommes passés de 75 000 enfants en 2005 à 275 000 quatre ans plus tard. Cette hausse est notamment attribuable au nombre croissant de travailleurs de la santé ayant été formés pour soigner les enfants et à la décentralisation de la prestation des soins de santé pour le VIH pédiatrique. Par exemple, le nombre d'établissements capables de traiter les enfants atteints du VIH dans les pays à revenu faible et moyen a augmenté de 80 p. 100 entre 2007 et 2008 uniquement. Par contre, on manque souvent de médicaments pour les traiter.

Avec le temps, de plus en plus d'enfants et de nourrissons devront faire la transition vers des traitements de deuxième ligne, qui sont généralement beaucoup plus coûteux et plus difficiles à suivre que les traitements de première ligne. Il existe beaucoup moins de produits génériques pour les traitements de deuxième ligne — ce qui explique en grande partie les coûts élevés. L'adoption de ce projet de loi et la modification de la loi pourraient inciter davantage les fabricants à mettre au point des produits de deuxième ligne adaptés aux enfants.

Infants already infected, however, are only part of the story. Children born to HIV-infected mothers, if not already infected, face significant risks of infection through the breastfeeding period. Recent studies have found that protection in the form of antiretrovirals to the infant during the breastfeeding period can be protective. The World Health Organization is taking these findings into account and is considering this week whether to recommend extended antiretroviral prophylaxis for these infants. If this recommendation comes to pass, there will be a need for an even greater number of infants to access antiretroviral medicines and for longer periods of time to protect them from HIV infection. Passage of simplified legislation here in Canada could be instrumental in making this a reality.

I would like to briefly address three points that have been raised about this bill. The first is the issue of whether this bill is needed in light of current international commitment to fighting the HIV/AIDS epidemic. My view is that it is essential. UNAIDS and the World Health Organization, WHO, point out that for every two people placed on treatment, there are five new infections. Clearly, current treatment efforts will not be sustained through donation programs alone. For a sustainable response, market mechanisms will need to be applied as well. This will increasingly be the case as new classes of drugs are introduced and as many of the millions of people currently on first-line treatment need to switch to second-line regimens that are significantly more costly.

Second, procurement of medications by NGOs under the current law requires that NGOs seek approval from governments prior to procuring medicines to support their programs. UNICEF, as you know, plays a major procurement and supply function, supplying lesser-developed countries all over the world with essential, life-saving drugs. UNICEF seeks to ensure that procurement and supply take place as quickly as possible to avoid supply interruptions at the facility level, which can impact the health of infected individuals. Colleagues at our supply headquarters aim to ensure that it takes no longer than a maximum of three months from when the order is placed to when the medicines arrive on the ground. The current system with CAMR would result in much longer delays, making this difficult to use this as a reliable source of supply. Approving the recommended changes in this legislation, however, would result in significant improvements in turnaround time.

Third is drug approval. UNICEF is very concerned about the quality of drugs supplied through its channels. As such, all drugs supplied through UNICEF's warehouses are pre-qualified by the World Health Organization or another major regulatory agency.

Pour ce qui est des nourrissons déjà infectés, c'est une tout autre histoire. Les enfants nés d'une mère infectée au VIH, s'ils ne sont pas déjà infectés eux-mêmes, risquent fortement de contracter le virus durant l'allaitement. De récentes études ont démontré que l'administration d'antirétroviraux aux nourrissons durant la période d'allaitement peut s'avérer une protection efficace. L'Organisation mondiale de la santé a tenu compte de ces résultats et est en train d'évaluer, cette semaine, la possibilité de recommander un traitement préventif prolongé aux antirétroviraux pour ces nourrissons. Si cette recommandation est approuvée, il y aura un nombre encore plus grand de nourrissons devant avoir accès à des médicaments antirétroviraux et ce, pendant des périodes encore plus longues, pour les protéger contre une éventuelle infection au VIH. Le passage à une loi simplifiée, ici au Canada, pourrait jouer un rôle crucial dans la concrétisation de ces mesures.

J'aimerais aborder brièvement trois points soulevés au sujet de ce projet de loi : tout d'abord, la nécessité de ce projet de loi compte tenu de l'engagement actuel de la communauté internationale à lutter contre l'épidémie de VIH-sida. À mon avis, c'est essentiel. ONUSIDA et l'OMS, l'Organisation mondiale de la santé, signalent que pour deux personnes inscrites au traitement, cinq nouvelles infections sont déclarées. Il est évident que les efforts de traitement actuels ne pourront être maintenus uniquement par des programmes de dons. Il ne peut y avoir de solution durable sans le recours aux mécanismes du marché. Et ce sera de plus en plus le cas au fur et à mesure que de nouvelles catégories de médicaments seront mises sur le marché et que les millions de personnes qui suivent actuellement un traitement de première ligne devront passer à un régime de prise de médicaments de deuxième ligne, des médicaments beaucoup plus coûteux.

Deuxièmement, en vertu de la loi actuelle, les ONG qui achètent des médicaments doivent obtenir l'approbation des gouvernements avant de pouvoir se procurer les médicaments à l'appui de leurs programmes. Comme vous le savez, l'UNICEF assume une fonction importante d'achat et d'approvisionnement pour fournir aux pays moins développés de toute la planète les médicaments essentiels qui sauvent des vies. L'UNICEF veut s'assurer que des activités d'achat et d'approvisionnement soient instaurées le plus rapidement possible pour éviter toute interruption de l'approvisionnement des diverses installations, ce qui peut avoir des répercussions sur la santé des personnes infectées. Les collègues de nos quartiers généraux d'approvisionnement visent à respecter un délai maximal de trois mois entre le moment où la commande est faite et le moment où les médicaments arrivent sur le terrain. Comme le système actuel du RCAM entraînerait des délais beaucoup plus longs, il nous serait difficile d'y recourir en tant que source fiable d'approvisionnement. L'approbation des modifications recommandées à cette législation permettrait toutefois d'améliorer de façon importante le délai d'exécution.

Troisièmement, l'approbation des médicaments. L'UNICEF s'inquiète beaucoup de la qualité des médicaments fournis par ses réseaux. Ainsi, tous les médicaments fournis par l'entremise des entrepôts de l'UNICEF sont préalablement approuvés par

UNICEF considers the WHO pre-qualification process to be the gold standard. Therefore, drugs approved under this process immediately meet UNICEF procurement standards. Medicines approved solely by other drug regulatory agencies, such as Health Canada, are submitted to an additional internal UNICEF review to determine their acceptability.

The government and people of Canada have shown courage and leadership in initially passing Canada's Access to Medicines Regime. Generic manufacturers in Canada have shown that they can compete successfully with other generic manufacturers in price and quality. However, it is our belief that the law in its current form has essentially hampered CAMR's success largely due to the unnecessary complications built into the process. Adoption of a one-licence solution will greatly simplify the licensing and procurement process. This will provide significantly greater incentive for generic manufacturers and desiring governments in lesser-developed countries to participate to develop and deliver the drugs that are so needed. While supply of medicines is not the only solution to saving lives of children, it is an essential component of the overall response.

Thank you again for the opportunity to speak on this important bill.

The Chair: Thank you very much, Mr. Gass.

Honourable senators, we will proceed with the other presentation and then open the floor to questions.

Tenu Avafia, United Nations Development Programme (UNDP), Policy Specialist, Intellectual Property and Trade, UNICEF: Thank you, honourable senators. Let me start by thanking the committee for the opportunity to appear on behalf of the UNDP. We consider this to be an extremely important hearing on the amendment of legislation in Canada to facilitate the exportation of essential medicines by countries with manufacturing capacity, such as Canada. This is in accordance with the August 30, 2003 mechanism of the World Trade Organization, WTO, to those countries without sufficient or any manufacturing capacity to meet their public health needs.

I am a policy specialist on intellectual property and trade. I work within the HIV/AIDS practice of UNDP based in New York. Before moving to New York, I was based in South Africa, which has the largest population of people living with HIV/AIDS. These are issues dear to my heart.

L'Organisation mondiale de la santé ou un autre organisme de réglementation important. L'UNICEF estime que le processus de présélection de l'OMS est irréprochable. Par conséquent, les médicaments approuvés en vertu de ce processus répondent automatiquement aux normes d'approvisionnement de l'UNICEF. Les médicaments approuvés uniquement par un des autres organismes de réglementation des médicaments, notamment Santé Canada, font l'objet d'un examen interne complémentaire par l'UNICEF afin de déterminer leur recevabilité.

Le gouvernement et la population du Canada ont fait preuve de courage et de leadership en adoptant le Régime canadien d'accès aux médicaments. Les fabricants de produits génériques au Canada ont démontré qu'ils peuvent concurrencer avec succès avec d'autres fabricants de produits génériques tant au niveau du prix que de la qualité. Cependant, nous croyons que la loi, dans sa forme actuelle, a entravé la réussite du RCAM principalement en raison des complications inutiles inhérentes au processus. L'adoption de la licence unique permettra de grandement simplifier le processus de délivrance des licences et d'approvisionnement. En outre, cette façon de faire constituera un incitatif beaucoup plus intéressant pour les fabricants de produits génériques et les gouvernements des pays moins développés qui souhaitent participer à la mise au point et la distribution de médicaments dont ils ont tant besoin. Bien que la distribution de médicaments ne soit pas la seule solution pour sauver la vie des enfants, c'est une composante essentielle de la réponse globale.

Merci encore de m'avoir donné l'occasion de commenter cet important projet de loi.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Gass.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant passer à l'autre exposé puis à la période de questions.

Tenu Avafia, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), spécialiste des politiques, Propriété intellectuelle et droit commercial, UNICEF : Merci mesdames et messieurs les sénateurs. J'aimerais tout d'abord remercier le comité de me donner l'occasion de témoigner au nom du PNUD. Nous estimons que cette audience sur une modification de la législation canadienne visant à faciliter l'exportation des médicaments essentiels par des pays fabricants comme le Canada est d'une extrême importance. En fait, cette démarche est conforme au mécanisme adopté le 30 août 2003 par l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, visant les pays qui ne possèdent pas une capacité suffisante ou des usines de fabrication de médicaments leur permettant de répondre aux besoins en matière de santé publique.

Je suis un spécialiste des politiques portant sur la propriété intellectuelle et le droit commercial. Je travaille au service VIH-sida du PNUD situé à New York. Avant de déménager dans cette ville, j'occupais un poste en Afrique du Sud, un pays qui affiche le plus grand nombre de personnes atteintes du VIH-sida. Ce sont donc des questions qui me tiennent à cœur.

UNDP's work on intellectual property and access to medicines is informed by our position as one of the founding co-sponsors of UNAIDS. UNDP is the lead agency on promoting and enabling a legislative environment critical to scaling up HIV/AIDS responses. This, for us, includes enabling intellectual property legislation that facilitates treatment access.

My colleague has referred to a recently released report sponsored by UNAIDS, WHO and UNICEF. As of December 2008, 4,000,030 people living with HIV/AIDS in low- and middle-income countries received antiretroviral therapy. This amounts to 42 per cent of the global need. That still leaves 58 per cent of people who need treatment unable to access it. For every person put on treatment in 2007, there were two and a half new infections. From the UNDP perspective, it is extremely important to prioritize sustainable and long-term solutions.

Another recently released report entitled *The Treatment Timebomb* was released by the All-Party Parliamentary Group on AIDS in the United Kingdom in July 2009. It noted that only 3 per cent of people receiving antiretroviral therapy at the moment are on second-line therapy. However, this number will rise steadily as drug resistance necessitates a move from first-line to second-line treatment. We also know that second-line antiretrovirals, or ARVs, are significantly more expensive than first-line ARVs. The lowest price for second-line antiretrovirals is \$590 per patient per year as opposed to \$87 per patient for first-line treatments.

Traditionally, one of the key drivers for price reduction of ARVs has been generic competition. In all probability over the last few days, you will have seen the Médecins Sans Frontières, MSF, slide that shows the impact of generic competition in driving down prices of first-line ARVs from approximately \$10,400 per patient per year at the turn of the millennium to as little as \$87 per patient per year. This is a 99-per-cent price reduction. The primary catalyst for this drastic price reduction was the Indian generic manufacturer Cipla Ltd. that made a commitment to provide ARVs to low- and middle-income patients for \$1 per day in 2001.

Cipla and a host of other important generic manufacturers, such as Ranbaxy Laboratories Limited, Dr. Reddy's Laboratories Ltd. and Sun Pharmaceutical Industries Limited were able to play a crucial role in reducing medicine prices because of India's Patents Act, 1970. After independence, India had an act that was very similar to that of its colonial master, the U.K. A commission in the 1950s made recommendations to amend the law to facilitate the production of generic medicines that then led to the passing of India's Patents Act, 1970. As you

Les travaux du PNUD en matière de propriété intellectuelle et d'accès aux médicaments s'inspirent de notre travail en tant que coparrain fondateur de ONUSIDA. En fait, le PNUD est l'organisme chef de file pour ce qui est de promouvoir et de favoriser un contexte législatif essentiel pour étendre les interventions liées au VIH-sida. Pour nous, cela veut dire mettre en œuvre des lois sur la propriété intellectuelle afin de faciliter l'accès au traitement.

Mon collègue a fait référence à un rapport publié récemment et conjointement par ONUSIDA, l'OMS et l'UNICEF. En décembre 2008, 4 000 030 personnes atteintes du VIH-sida dans les pays à revenu faible ou intermédiaire ont bénéficié de traitements antirétroviraux, ce qui représente 42 p. 100 des besoins mondiaux. Il reste tout de même 58 p. 100 de la population atteinte qui ont besoin de traitement et qui n'y ont pas accès. Pour chaque personne admise à suivre un traitement en 2007, deux nouvelles infections et demie étaient déclarées. Du point de vue du PNUD, il est extrêmement important de mettre l'accent sur des solutions durables et à long terme.

Un autre rapport a récemment été diffusé, *The Treatment Timebomb*, publié par le All-Party Parliamentary Group on AIDS du Royaume-Uni, en juillet 2009. On y relève que seulement 3 p. 100 des personnes qui reçoivent actuellement un traitement antirétroviral en sont aux médicaments de deuxième ligne. Toutefois, ce chiffre augmentera régulièrement au fur et à mesure que la résistance aux médicaments les oblige de passer d'un traitement de première ligne à un traitement de deuxième ligne. Nous savons également que les antirétroviraux de deuxième ligne, ou ARV, sont beaucoup plus dispendieux que ceux de première ligne. En fait, le plus bas prix pour des antirétroviraux de deuxième ligne est de 590 \$ par patient, par année, par opposition à 87 \$ par patient pour un traitement de première ligne.

Traditionnellement, l'un des principaux facteurs de réduction du prix des ARV a été la concurrence sur le marché des médicaments génériques. Selon toute vraisemblance, vous avez pris connaissance au cours des derniers jours d'une diapositive présentée par Médecins Sans Frontières, MSF, qui montre l'effet de la concurrence des médicaments génériques sur la baisse des prix des ARV de première ligne, soit d'environ 10 400 \$ par patient, par année, au tournant du millénaire pour aussi peu que 87 \$ par patient, par année. Il s'agit d'une réduction de prix de l'ordre de 99 p. 100. Le principal catalyseur de cette énorme réduction du prix est le fabricant indien de médicaments génériques, Cipla Ltd., qui s'est engagé à fournir des ARV à des patients à revenu faible et moyen pour la somme de 1 \$ par jour en 2001.

C'est grâce à la loi indienne sur les brevets de 1970 que Cipla et un regroupement d'autres fabricants importants de médicaments génériques, notamment Ranbaxy Laboratories Limited, Dr. Reddy's Laboratories Ltd. et Sun Pharmaceutical Industries Limited, ont joué ce rôle critique dans la réduction du prix des médicaments. Après avoir décrété son indépendance, l'Inde s'est dotée d'une loi très semblable à celle de son ancien maître colonial, le Royaume-Uni. Ainsi, en 1950, une commission a formulé des recommandations visant à modifier la loi afin de

know, the act did not allow for the patenting of pharmaceutical products, but rather processes. However, with India now having to comply with its WTO obligations as of 2005, the passing of the Patents (Amendment) Act, 2005 has drastically reduced India's ability to continue providing safe, quality generic medicines of patented versions of second- and third-line ARVs.

UNDP recently commissioned a study to try to better understand how the Patents (Amendment) Act, 2005 will impact India's ability to continue being what is referred to as the pharmacy of the developing world. We hope this study will be launched in December of this year in partnership with the government of India in New Delhi. In essence, from a first read of the report, it has become quite clear that the situation has changed drastically.

Multinational companies have started buying Indian generic companies. The most notable of these is the recent acquisition of India's largest pharmaceutical company, Ranbaxy Laboratories Limited by the Japanese multinational company Daiichi-Sankyo Company, Limited in June 2008. Other Indian companies that have recently been taken over include Matrix Laboratories Limited by Mylan Laboratories Inc. and Shantha Biotechnics Limited by sanofi-aventis Groupe. This is happening in part because it is part of the natural evolution of fairly sophisticated generic companies to try to move up the R&D chain. It is also that the Patents (Amendment) Act, 2005 makes it far more difficult or cumbersome to facilitate the export of generic medicines from India to developing countries in need.

India has played a pivotal role in supplying several low- and middle-income countries with essential medicines. It will become increasingly important with time for other countries with manufacturing capacity, such as Canada, to allow companies to fill that void for second-line medicines by encouraging competition.

Legislative reforms continue in several countries because of importing and exporting countries amending their laws to make operational the WTO August 30, 2003 mechanism. It remains important for there to be other sources of generic supply and that enabling legislation exists for both the importing countries and exporting countries.

The bulk of UNDP's work at present focuses on the demand side. We assist developing countries and least-developed countries to amend their laws to try to incorporate flexibilities in the TRIPS Agreement to import medicines from countries such as Canada. As good as those importing countries' laws may be, they will be of little use if the exporting countries on the supply side do not

faciliter la production de médicaments génériques, ce qui a ensuite mené à l'adoption de la Loi sur les brevets, en 1970. Comme vous le savez, cette loi ne permettait pas d'obtenir un brevet pour des produits pharmaceutiques, elle visait plutôt les processus. Toutefois, comme l'Inde doit dorénavant respecter ses obligations vis-à-vis de l'OMS depuis 2005, l'adoption de la Loi de 2005 portant modification de la Loi sur les brevets a radicalement réduit la capacité de l'Inde à continuer à produire des versions brevetées de médicaments génériques de qualité sécuritaire pour les ARV de première et de deuxième ligne.

Le PNUD a récemment demandé la tenue d'une étude afin de mieux comprendre en quoi la Loi de 2005 portant modification de la Loi sur les brevets influera sur la capacité de l'Inde à maintenir son statut de pharmacie des pays en développement. Nous espérons que cette étude menée en partenariat avec le gouvernement indien de New Delhi, pourra démarrer en décembre de cette année. Essentiellement, une première lecture du rapport nous fait voir clairement que la situation a changé de façon radicale.

Des multinationales ont commencé à acheter les entreprises indiennes de fabrication de médicaments génériques. La transaction la plus notable est la récente acquisition de la plus grande entreprise pharmaceutique indienne, la Ranbaxy Laboratories Limited, par la compagnie multinationale japonaise Daiichi-Sankyo Company Limited, en juin 2008. D'autres entreprises indiennes ont récemment été rachetées, notamment l'entreprise Matrix Laboratories Limited, par Mylan Laboratories Inc, et la Shantha Biotechnics Limited, par le Groupe sanofi-aventis. Cette situation tient en partie à l'évolution naturelle des entreprises de produits génériques relativement avancés qui essaient d'accéder à un niveau supérieur de la chaîne de R et D. Une autre raison est que la Loi de 2005 portant modification de la Loi sur les brevets rend beaucoup plus difficile ou compliquée l'exportation de médicaments génériques de l'Inde vers les pays en développement qui en ont besoin.

L'Inde a joué un rôle crucial dans l'approvisionnement en médicaments essentiels pour plusieurs pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Avec le temps, il deviendra de plus en plus important que les autres pays qui disposent d'une capacité de fabrication, comme le Canada, encouragent la concurrence afin de permettre aux compagnies de combler le vide qui existe relativement aux médicaments de deuxième ligne.

Des réformes législatives continuent de s'opérer dans plusieurs pays parce que des pays importateurs et exportateurs modifient leurs lois afin de rendre le mécanisme du 30 août 2003 de l'OMC opérationnel. Il demeure important qu'il y ait d'autres sources d'approvisionnement générique et qu'une loi habilitante existe tant pour les pays importateurs que pour les pays exportateurs.

Présentement, la plupart des travaux du PNUD portent sur la demande. Nous aidons les pays en développement et les pays les moins développés à modifier leurs lois afin d'assouplir l'Accord sur les ADPIC pour qu'ils puissent importer des médicaments de pays comme le Canada. Aussi bonnes que les lois des pays importateurs puissent être, elles seront de peu d'utilité si les pays

appropriately facilitate the use of the August 30, 2003 mechanism. It is my personal belief that the current CAMR does not take full advantage of a space provided by the WTO August 30 decision on several levels, including, for instance, by requiring a compulsory licence to be issued for every shipment of medicines and by placing a cap on the maximum shipment.

We, within the HIV/AIDS practice of UNDP, believe that countries with manufacturing capacity have an important role to play in revising the laws to allow for the expedient and flexible use of the August 30 mechanism. We further believe that Bill S-232 includes several key improvements on the current legislation, including the one-licence solution.

Paragraph 6 of the August 30, 2003 mechanism, for instance, contains a provision that allows developing countries, provided that they are in a regional economic grouping of at least 50 per cent least-developed country membership — and these are primarily African countries — to cooperate in the importation of medicines under the August 30, 2003 mechanism. We firmly believe that the one-licence solution is absolutely essential to operationalize the meaning of the August 30 mechanism within the letter as well as the intention of the agreement. Furthermore, Bill S-232 eliminates the two-year duration on authorization of products for compulsory licensing, which is extremely important.

A quick review of other countries that have issued compulsory licences over the years indicates that in many cases they have linked the duration of the compulsory licence to the duration of the public health emergency in their countries. For instance, in Indonesia, which issued a compulsory licence in 2007 for AZT and 3TC, the compulsory licence was issued for the duration of the patent, which is the remaining seven years. Thailand also issued a number of compulsory licences in 2007, where the duration of the licences was five years.

I should emphasize that nothing currently in the August 30 mechanism limits or obliges countries to place a time limitation on authorizations to export. For these reasons, I believe that this is an extremely important opportunity for Canada to remain the shining example, bearing in mind that Canada was the first country to pass this legislation to address humanitarian concerns in the developing world, particularly as more and more exporting countries come forward to fill the role of being a medicine supplier for people living with HIV/AIDS in least-developed countries and developing countries.

We also believe that Bill S-232 will live up to the original intention of CAMR.

With those few remarks, I thank you for your time and look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much. Before I turn to Senator Massicotte, followed by Senator Harb, Mr. Gass, could you help me with a point of clarification? Did I understand you to say that a review by WHO of the drug is a policy that UNICEF espouses

exportateurs ne facilitent pas comme il se doit l'utilisation du mécanisme du 30 août 2003. Je suis personnellement d'avis que le RCAM actuel ne tire pas entièrement parti d'un espace offert par la décision du 30 août 2003 de l'OMC à plusieurs niveaux, notamment, par exemple, en exigeant l'émission d'une licence obligatoire pour chaque envoi de médicaments et en fixant un plafond sur le nombre maximal d'envois.

Nous, au sein de la pratique du PNUD contre le VIH-sida, croyons que les pays qui disposent d'une capacité de fabrication ont un rôle important à jouer en ce qui a trait à l'examen des lois pour permettre une utilisation opportune et souple du mécanisme du 30 août. De plus, nous pensons que le projet de loi S-232 comprend plusieurs améliorations fondamentales à la loi actuelle, dont la solution de la licence unique.

Par exemple, le paragraphe 6 du mécanisme du 30 août 2003 prévoit une disposition qui permet aux pays en développement, à condition qu'ils soient dans un groupe économique régional dont au moins 50 p. 100 des membres comptent parmi les pays les moins développés — et il s'agit principalement de pays d'Afrique — de collaborer à l'importation de médicaments en vertu du mécanisme du 30 août 2003. Nous croyons fermement que la solution à licence unique est absolument essentielle pour mettre en application la signification du mécanisme du 30 août dans le respect des termes et de l'intention de l'accord. De plus, le projet de loi S-232 élimine la durée de deux ans des licences obligatoires pour les produits autorisés, ce qui est extrêmement important.

Un bref examen des autres pays qui ont émis des licences obligatoires au fil des ans indique que dans de nombreux cas, ils ont relié la durée de la licence obligatoire à la durée des urgences en matière de santé publique dans leur pays. Par exemple, en Indonésie, une licence obligatoire a été émise en 2007 pour l'AZT et le 3TC, pour la durée du brevet, c'est-à-dire sept ans. En 2007, la Thaïlande a aussi émis une série de licences obligatoires d'une durée de cinq ans.

Je dois insister sur le fait que le mécanisme du 30 août ne prévoit rien actuellement qui limite les pays ou les oblige à fixer une limite de temps sur les autorisations d'exporter. Pour ces raisons, je crois que le Canada a une occasion extrêmement importante de demeurer l'exemple parfait, tout en gardant à l'esprit qu'il a été le premier pays à adopter cette loi afin de répondre aux préoccupations humanitaires des pays en développement, particulièrement étant donné qu'un nombre croissant de pays exportateurs se placent à l'avant-scène pour assumer le rôle de fournisseurs de médicaments pour les personnes atteintes du VIH-sida dans les pays les moins développés et dans les pays en développement.

Nous croyons également que le projet de loi S-232 se montrera à la hauteur de l'intention initiale du RCAM.

Cela conclut mes quelques remarques. Je vous remercie de votre temps et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup. Avant de donner la parole au sénateur Massicotte et ensuite au sénateur Harb, j'aimerais que vous m'aidiez à clarifier une chose, monsieur Gass. Ai-je bien compris lorsque vous avez dit que l'examen d'un médicament par

and insists upon, or is it a requirement of some other organization? Is it contained, to your knowledge, in Bill S-232? In other words, if Bill S-232 were to pass as is, would there still be the requirement for a WHO review of the drug before it could be shipped around the world?

Mr. Gass: Thank you very much for that question. Since we are all part of one United Nations family, WHO, UNICEF, UNDP and others, we basically try to adhere to a common set of principles.

When UNICEF supplies these drugs, they have to have been approved by at least one stringent regulatory agency, such as Health Canada or the European Medicines Agency. If it is already pre-qualified or approved by WHO, then it is considered to be an automatic process because we are familiar with all the different reviews that take place as a part of that. If it has been approved by one of the other ones, such as Health Canada, the U.S. Food and Drug Administration, the European Medicines Agency, et cetera, then an additional review takes place at UNICEF to ensure all the different pieces are met. It is a very short review. It has never resulted in a drug not being approved if it was approved by one of the other agencies. However, it does go through an additional review of probably a day or two to look at the dossier to ensure that everything is technically there.

Senator Massicotte: Let me summarize where many of us are at. We are hearing that the objective is very honourable. In 2003, most countries agreed, and obviously the WTO agreed, that a problem existed, and we needed to repair it. The world's poor are needy, and the problem is serious and urgent. We seem to also agree that it has failed. The objectives set out in 2003 have not been satisfied. We now have in front of us a proposed bill amending our legislation to correct our deficiencies in satisfying that need.

Let me go back a bit to try to understand. We are not the only country in the world. The program has failed in a world sense. I am glad to have someone from the United Nations here, especially a trade specialist as you are, on intellectual property. Why has it failed worldwide? We do not all have the same legislation. We certainly should do our part, but is there something broader here that has caused the failure that we are not talking about or that we cannot repair?

Mr. Avafia: Thank you, senator, for that question. I think the August 30 decision has not worked for a number of reasons, or two primary reasons. The first among these is that it is an extremely cumbersome process to undertake, and at present, countries in need are sourcing their medicines from other sources, such as the United States President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR, as well as the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. As people move on to second-line medicines, the costs of these programs will increase, and the sustainability of PEPFAR projects, as well as the Global Fund,

l'OMC est une politique que l'UNICEF préconise et sur laquelle elle insiste, ou s'il s'agit d'une exigence d'une autre organisation? Est-ce compris, à votre connaissance, dans le projet de loi S-232? Autrement dit, si le projet de loi S-232 était adopté dans sa forme actuelle, serait-il toujours nécessaire que l'OMC examine le médicament avant qu'il puisse être envoyé partout dans le monde?

M. Gass : Je vous remercie beaucoup de votre question. Comme nous faisons tous partie de la famille des Nations Unies, l'OMS, l'UNICEF, le PNUD et d'autres, nous essayons essentiellement d'observer un ensemble commun de principes.

Pour que l'UNICEF fournisse ces médicaments, ils doivent avoir été approuvés par au moins un organisme de réglementation contraignant, comme Santé Canada ou l'Agence européenne des médicaments. S'ils ont déjà été approuvés par l'OMS, alors ils suivent un processus automatique parce que nous connaissons bien tous les différents examens qui sont effectués à ce chapitre. S'ils ont été approuvés par l'un des autres organismes, comme Santé Canada, la Food and Drug Administration aux États-Unis, l'Agence européenne des médicaments, et cetera, alors un examen supplémentaire est effectué à l'UNICEF pour s'assurer que tout est sous contrôle. Il s'agit d'un examen très bref. Il n'a jamais entraîné le rejet de médicaments qui avaient déjà été approuvés par l'un des autres organismes. Cependant, les médicaments sont soumis à un examen additionnel d'environ un jour ou deux qui vise à étudier le dossier pour s'assurer que tout est en place.

Le sénateur Massicotte : Permettez-moi de résumer ce que beaucoup d'entre nous comprenons jusqu'à maintenant. On nous dit que l'objectif est très honorable. En 2003, la plupart des pays ont convenu, et évidemment l'OMC a convenu, qu'un problème existait, et qu'il fallait y remédier. Les pauvres de la planète sont dans le besoin, et le problème est grave et urgent. Nous semblons également convenir que l'objectif n'a pas été atteint. Les objectifs fixés en 2003 n'ont pas été atteints. Nous sommes maintenant devant un projet de loi qui cherche à modifier notre loi en vue de corriger nos lacunes relativement à ce besoin.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière pour essayer de comprendre. Nous ne sommes pas le seul pays au monde. Le programme a échoué sur le plan international. Je suis heureux qu'un représentant des Nations Unies soit ici, surtout un spécialiste du commerce et de la propriété intellectuelle. Pourquoi le programme a-t-il échoué mondialement? Nous n'avons pas tous les mêmes lois. Nous devrions certainement faire notre part, mais y a-t-il quelque chose de plus grand qui a entraîné l'échec et dont nous ne parlons pas ou que nous ne pouvons pas réparer?

M. Avafia : Merci de votre question, sénateur. Je crois que la décision du 30 août n'a pas fonctionné pour plusieurs raisons, ou pour deux raisons principales. La première, c'est que le processus est extrêmement lourd et que présentement, les pays dans le besoin obtiennent leurs médicaments d'autres sources, comme le plan d'urgence du président des États-Unis pour lutter contre le sida, le PEPFAR, ainsi que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. À mesure que les gens choisissent des médicaments de deuxième ligne, le coût de ces programmes augmentera, et la durabilité des projets découlant du

will become an issue. I believe that more and more countries will have to wade into the administratively cumbersome process that is the August 30 decision to try to navigate their way through it.

The second reason is that I believe that countries, especially on an individual basis, are subjected to bilateral pressures by certain developed countries when they try to utilize flexibilities for public health purposes. For instance, in 1997, when South Africa attempted to make a fairly simple amendment to its Medicines and Related Substances Act, 1965 to allow for parallel importation, it faced the infamous lawsuit by 39 multinational pharmaceutical companies. That to some degree was resolved by the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health where all WTO members recognized that flexibilities are there and can be used for public health purposes; but the bilateral pressures still continue.

Thailand, for instance, which, as I mentioned, issued compulsory licences for initially two antiretroviral medicines and then for a variety of cancer medicines, was subject to quite rough treatment by certain developed countries; threats of sanctions, amongst other things. The Thai government conducted a cost-benefit analysis of how much money was being saved by issuing these licences versus the loss of trade preferences. At the end of the day, they concluded that the projected saving in Thailand is \$358 million over five years from these five compulsory licences that are issued. I would be happy to share the evidence generated by the Thai government with the committee.

Therefore, the bilateral reasons have much to do with it, particularly when we are dealing with countries that have limited capacity to implement the mechanism as is and are, should we say, more vulnerable on an individual basis to bilateral pressure.

Senator Massicotte: If I was to summarize what I think I heard, you are basically saying that first-line drugs are covered by the Bill and Melinda Gates Foundations and so on, and there are other solutions to the first-line drugs. The problem we are having is second-line treatments, which are obviously more costly and, therefore, these foundations are not adequate.

You are saying that the principle reason why the supply and demand does not work is because of the existence of some leverage, blackmail or coercion, if you wish, by pharmaceutical companies to discourage importing countries from doing so. Is that a good summary of what you said? I used fewer words, but is it the same conclusion?

Mr. Avafia: That is the essence. Bilateral pressure by certain developed countries is placed on developing countries that attempt to use flexibilities for public health purposes.

PEPFAR, de même que celle du Fonds mondial, posera problème. Je pense que de plus en plus de pays devront prendre part au processus lourd sur le plan administratif qu'est la décision du 30 août afin d'essayer d'y trouver leur chemin.

La seconde raison, c'est que je crois que les pays, surtout individuellement, sont soumis à des pressions bilatérales exercées par certains pays développés lorsqu'ils essaient d'assouplir les règles à des fins de santé publique. Par exemple, en 1997, lorsque l'Afrique du Sud a essayé d'apporter une modification relativement simple à son Medicines and Related Substances Act, 1965, pour permettre l'importation parallèle, elle a fait l'objet d'une poursuite tristement célèbre intentée par 39 compagnies pharmaceutiques multinationales. Dans une certaine mesure, la poursuite s'est conclue par la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, dans le cadre de laquelle tous les membres de l'OMC ont reconnu que des assouplissements existaient et qu'ils pouvaient être utilisés à des fins de santé publique; pourtant, les pressions bilatérales continuent toujours.

Par exemple, la Thaïlande, qui, comme je l'ai mentionné, a d'abord émis des licences obligatoires pour deux médicaments antirétroviraux et ensuite pour différents médicaments contre le cancer, a été traitée plutôt durement par certains pays développés; elle a entre autres reçu des menaces de sanctions. Le gouvernement thaïlandais a réalisé une analyse coûts-avantages sur les sommes économisées grâce à l'émission de ces licences par rapport aux pertes de préférences commerciales. Au bout du compte, elle a conclu que le gain prévu en Thaïlande se chiffre à 358 millions de dollars sur cinq ans pour ce qui est des cinq licences obligatoires qui ont été émises. Il me fera plaisir de partager avec votre comité les preuves fournies par le gouvernement thaïlandais.

Par conséquent, les raisons bilatérales ont beaucoup à voir avec la situation, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de pays dont la capacité de mettre en œuvre le mécanisme à proprement parler est limitée et qui sont, dirais-je, plus vulnérables individuellement aux pressions exercées bilatéralement.

Le sénateur Massicotte : Si j'étais pour résumer ce que je viens d'entendre, vous dites essentiellement que les médicaments de première ligne sont fournis par des organisations comme les fondations de Bill et Melinda Gates et ainsi de suite et qu'il existe d'autres solutions pour ce type de médicaments. Le problème se situe du point de vue des traitements de deuxième ligne qui, de toute évidence, coûtent plus cher et ne peuvent être fournis par toutes ces fondations.

Vous dites que le principe de l'offre et de la demande ne fonctionne pas surtout parce que les entreprises pharmaceutiques ont recours au trafic d'influence, au chantage ou à la coercition, si vous voulez, pour décourager les pays importateurs d'agir selon ce principe. Est-ce que je résume bien vos propos? C'était beaucoup moins éloquent mais essentiellement, est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Avafia : En gros, oui. Certains pays développés font pression sur des pays en développement qui tentent d'assouplir les mécanismes pour des raisons de santé publique.

Senator Massicotte: You are a policy specialist, intellectual property and trade, United Nations. You are probably more knowledgeable on these matters than us. We all appreciate the need for every country to have patent rights. Obviously, we want to encourage innovation and protect and reward those who cause innovation. It is fundamental to the world because that is how we progress as a nation, through productivity improvements and innovation. Therefore, there is a real argument by the pharmaceutical companies, as with other inventors, to say, "Please protect our rights because that is our reward system."

The WTO thought they came up with a mechanism to basically maintain that reward structure and that recognition of where the innovation came from but, at the same time, satisfy a very important health need by the poor countries. Everyone buys into that, as I am sure we all do here.

The concern of the pharmaceutical companies — we will certainly hear from them about it in testimony — they will say that the procedures put in place by WTO and by Canada were warranted and necessary to ensure their intellectual rights are protected. Obviously, the WTO thought the same thing.

You are a trade specialist; what are your thoughts on that? Are the pharmaceutical companies being fair, or are they exaggerating the threat to their intellectual property rights? Where does the balance lie? You are an expert on this matter.

Mr. Avafia: That is the age-old question with intellectual property protection. UNDP's position on this — which has been reflected in a number of our human development reports, the most recent one being the *Human Development Report 2005* — is that a balance is needed between protecting the investment made by the innovator to produce a new medicine on the one hand and also ensuring that this innovation is available or accessible to those in need on the other hand.

From our perspective, Africa is also only responsible for about 2 per cent of global consumption of pharmaceuticals. I do not believe that the use of this particular mechanism, which was put in place to address a very specific need, is likely to drastically shift that balance away from R&D-based companies.

Senator Massicotte: If that is the case, I am sure when the people who created the initial legislation in Canada, the fact that it is one-country, one-order specific, had a concern that there will be multi-orders, and these drugs will not come to the 2 per cent but will find a way around to the other countries that are not qualified for the need. I am sure that is why they put all these controls in place. The proposed legislation looks at removing some of those controls.

Le sénateur Massicotte : Vous êtes un spécialiste des politiques en matière de propriété intellectuelle et de commerce aux Nations Unies. Vous en savez probablement bien davantage que nous sur ces questions. Nous reconnaissons tous la nécessité pour chaque pays d'avoir des droits de brevets. Bien entendu, nous voulons encourager l'innovation et protéger et récompenser ceux qui innove. L'innovation est fondamentale à tous points de vue, car elle nous permet de progresser comme nation, grâce à l'amélioration de la productivité et à l'innovation. Par conséquent, les entreprises pharmaceutiques sont tout aussi fondées que d'autres inventeurs à dire : « Protégez nos droits s'il vous plaît, car ils sont notre système de récompense. »

L'OMC pensait avoir trouvé un mécanisme qui permettait de maintenir cette structure de récompense, ce moyen de reconnaître l'innovation, tout en répondant à un besoin très important des pays pauvres en matière de santé. Tout le monde est d'accord avec ce principe; je suis certain que nous sommes tous d'accord ici avec ce principe.

Le point de vue des entreprises pharmaceutiques — et elles nous le diront certainement lorsqu'elles seront appelées à témoigner —, c'est que les procédures adoptées par l'OMC et par le Canada étaient justifiées et nécessaires pour assurer la protection de leurs droits intellectuels. De toute évidence, l'OMC pensait la même chose.

Vous êtes un spécialiste du commerce; qu'en pensez-vous? Les entreprises pharmaceutiques ont-elles raison d'agir ainsi ou exagèrent-elles la menace qui pèse sur leurs droits liés à la propriété intellectuelle? Où se situe l'équilibre? Vous êtes un spécialiste de ces questions.

M. Avafia : C'est la question qui se pose depuis toujours du point de vue de la protection de la propriété intellectuelle. La position du PNUD à cet égard — dont témoignent bon nombre de nos rapports sur le développement humain, dont le plus récent est le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* —, c'est qu'il faut, d'une part, créer un équilibre en protégeant les investissements faits par l'innovateur pour produire un nouveau médicament et, d'autre part, s'assurer que cette innovation sera disponible ou accessible pour ceux qui en ont besoin, d'autre part.

Nous considérons que l'Afrique représente environ 2 p. 100 seulement de la consommation mondiale de produits pharmaceutiques. Je ne pense pas que l'application de ce mécanisme particulier, qui a été instauré pour répondre à un besoin très précis, ne vienne changer quoi que ce soit d'important à l'état actuel des choses; la balance continuera de pencher du côté des entreprises axées sur la R et D.

Le sénateur Massicotte : Si tel est le cas, je suis convaincu que les gens à l'origine du projet de loi initial au Canada, qui ne visait qu'un pays, qu'un lot, craignaient que de nombreuses commandes soient passées et que ces médicaments n'aillent pas aux 2 p. 100 dont vous parliez mais finissent par trouver leur chemin jusqu'à d'autres pays qui n'y étaient pas admissibles. Je suis convaincu que c'est ce qui explique toutes les mesures de contrôle instaurées. L'actuel projet de loi cherche à éliminer certains de ces contrôles.

Are you satisfied that removing the controls will not cause intellectual property rights for 98 per cent of the population that is not benefiting from the low cost of generic drugs?

Mr. Avafia: That is a good question. On the issue of anti-diversion, which is basically what the safeguards were meant to address, we believe that the original letter of August 30 contains more than enough flexibility to deal with the concerns of preventing anti-diversion, while increasing access.

If we look back at the five years that CAMR has been in operation, and the one instance it has been used, no recorded instance has occurred of medicines destined for Rwanda or one country ending up in the markets of another. Therefore, we believe that anti-diversion is adequately being taken care of in Bill S-232 as it reads; it is also highly unlikely as a result of measures such as requiring different labelling and lettering of the medicines specifically. We believe there is no further need on top of this to create additional barriers in order to facilitate the medicine.

I want to bring to committee members' attention that paragraph 6 of the August 30 mechanism, which, for me, surmises the intention of WTO member states when they came up with August 30 decision in the first place, foresaw an instance where countries would cooperate in jointly procuring medicines from one source. That is why the business of issuing one licence for one shipment is not feasible.

I am by no means a procurement specialist, and perhaps my colleague from UNICEF can elaborate, but the process of forecasting medicine supply in several African countries is a tricky process. That is because they have donor commitments from various agencies and the like.

As we saw with the one time Rwanda did attempt to use the mechanism, halfway through the process, they decided they needed additional medicines. We believe that stripping away those barriers — and we believe the one-licence solution would strip away those barriers while maintaining the interests of pharmaceutical companies as well — is an important step forward.

Senator Ringuette: I would like you to clarify this issue. The discussion seems to be indicating an absence of royalty payments to the intellectual property owners of the medications. Have you looked at the current legislation and the royalty schedule in the CAMR legislation? What is your feeling about that? Do you feel the royalties that are being paid are acceptable and reasonable for the patent?

Mr. Avafia: To give a short answer, yes. I believe that the royalty scale in CAMR is one of the good aspects of the legislation in its present form.

Pensez-vous vraiment que l'élimination des contrôles n'entraînera pas la création de droits de propriété intellectuelle pour les 98 p. 100 de la population qui ne bénéficient pas du faible coût des médicaments génériques?

M. Avafia : C'est une bonne question. Pour ce qui est des mesures anti-détournement, car voilà essentiellement ce que les mesures de contrôle visaient à contrer, nous estimons que la lettre originale du 30 août prévoit déjà plus de souplesse que nécessaire pour ce qui est des préoccupations exprimées à l'égard du détournement, tout en facilitant l'accès.

En regardant les cinq années qui se sont écoulées depuis la création du RCAM et l'unique occasion où celui-ci a été utilisé, nous constatons que jamais des médicaments destinés au Rwanda ou à un autre pays ne se sont retrouvés sur les marchés d'un autre pays — du moins, ce genre de situation n'a jamais été rapporté. Par conséquent, nous estimons que la version actuelle du projet de loi S-232 prévoit des mesures adéquates pour contrer le détournement; le fait d'utiliser des étiquettes et un lettrage différents pour ces médicaments ont été très utiles à cet égard également. Nous estimons que rien ne justifie de créer ces obstacles additionnels en ce qui concerne l'approvisionnement en médicaments.

J'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur le paragraphe 6 du mécanisme établi dans la lettre du 30 août qui, selon moi, présume de l'intention des pays membres de l'OMC lorsqu'ils en sont d'abord arrivés à la décision du 30 août, c'est-à-dire en prévoyant une situation où différents pays collaboreraient l'un avec l'autre afin de fournir des médicaments de source unique. Voilà pourquoi il n'est pas possible de délivrer une seule licence pour un seul lot.

Je suis loin d'être un spécialiste de l'approvisionnement et peut-être que mon collègue de l'UNICEF pourra en dire davantage mais, pour bien des pays d'Afrique, il est assez embêtant de prévoir les besoins en approvisionnement de médicaments, notamment parce que différents organismes se sont engagés à leur en fournir.

Comme nous avons pu le constater, la seule et unique fois que le Rwanda a tenté d'avoir recours au mécanisme, à mi-parcours, ils ont décidé qu'ils avaient besoin de médicaments additionnels. Nous estimons que l'élimination de ces obstacles — et nous croyons que la solution de la licence unique éliminerait ces obstacles tout en protégeant les intérêts des entreprises pharmaceutiques — est un pas important dans la bonne direction.

Le sénateur Ringuette : J'aimerais que vous précisiez davantage cette question. Ce débat semble indiquer que les détenteurs de la propriété intellectuelle pour ces médicaments sont privés de redevances. Avez-vous examiné les lois en vigueur actuellement et le tableau des redevances dans les lois qui régissent le RCAM? Qu'en pensez-vous? Êtes-vous d'avis que les redevances versées sont acceptables et raisonnables pour les détenteurs de brevets?

M. Avafia : Pour tout dire, oui. Je crois que l'échelle de redevances du RCAM est un des aspects positifs de la loi dans sa forme actuelle.

UNDP and WHO wrote a paper in 2005 where we also put forward a proposal on how to calculate royalties. We used a sliding scale of countries' positions on the UNDP's human development index, and on that basis, worked out what the royalty payments would be. We believe that the current provisions in CAMR are very similar, and it would not be an impediment.

Senator Harb: Could you tell me if any country at all is supplying second-line medicine to least-developed countries?

Mr. Avafia: Yes, some countries provide them.

Senator Harb: Could you name some of those countries?

Mr. Avafia: It is not so much an issue of whether they are second-line medicines as much as it is of whether the medicines are still under patent.

Senator Harb: Could you name one country?

Mr. Avafia: India is one such country. Brazil is another where agreements have been made between the Brazilian government and the Mozambique government to manufacture combination medicines. I believe that second-line manufacturing has not begun, but it is in the pipeline.

Senator Harb: Both Brazil and India are part of the groups that, under Schedule 15, have the ability to do so. One could be suspicious of the fact that the reason we are not seeing many shipments coming from developed countries is because those shipments are made by developing countries probably at a cheaper price and with easier access. Could that be an answer to why nothing is happening in places such as Canada, the European Union or the United States, in your view?

Mr. Avafia: I believe one reason we are not seeing a great uptake of second-line medications is because, at the moment, most people are still on first-line therapy. The assumption is that within 7 to 10 years, people on first-line therapy move on to second-line therapy. If we are talking about 4 million people being on first-line therapy now, we can be sure that in the near future, second-line access will be a big issue.

The production capacities of the Brazilian government as well as the Indian generic manufacturers, in light of the Patents (Amendment) Act, 2005, means we will not have nearly as many players on the market for second-line medicines as we have seen for first-line medicines.

Senator Harb: There is a Catch-22 here. We all know that developing countries have cheaper labour. They have the capacity and the workforce. Now they have access to permits that allow them to produce these medicines. Just as with any other consumer product, if all things are equal, a producer will manufacture in a

En 2005, le PNUD et l'OMC ont rédigé un document dans lequel ils proposent une façon de calculer les redevances. Nous nous sommes servis d'une échelle mobile établie à partir du rang occupé par les différents pays selon l'indice du développement humain du PNUD et, à partir de là, avons déterminé quelles devraient être les redevances à verser. Nous estimons que les dispositions actuelles du RCAM sont très semblables et qu'elles n'entraveraient en rien le processus.

Le sénateur Harb : Pouvez-vous me dire s'il existe des pays dans le monde qui fournissent des médicaments de deuxième ligne aux pays les moins développés?

M. Avafia : Oui, certains pays le font.

Le sénateur Harb : Pouvez-vous nommer quelques-uns de ces pays?

M. Avafia : La question n'est pas tant de savoir s'il s'agit de médicaments de deuxième ligne, mais plutôt de déterminer si ces médicaments sont toujours protégés par un brevet.

Le sénateur Harb : Pouvez-vous nommer un pays?

M. Avafia : L'Inde est un de ces pays. Le Brésil en est un autre. Des ententes ont été conclues entre le gouvernement du Brésil et celui du Mozambique en vue de fabriquer des combinaisons de médicaments. Je crois que la fabrication de deuxième ligne n'a pas encore commencé, mais elle est certainement en train de s'organiser.

Le sénateur Harb : Le Brésil et l'Inde font tous deux partie des groupes qui, en vertu de l'Annexe 15, peuvent faire ces choses. Certains pourraient croire que ce qui explique que les pays développés envoient peu de médicaments aux pays en développement, c'est que les pays dans le besoin obtiennent ces médicaments plus facilement et moins cher auprès d'autres pays en développement. Cela pourrait-il expliquer pourquoi rien ne se passe dans des pays comme le Canada, les pays de l'Union européenne ou les États-Unis, selon vous?

M. Avafia : Je crois qu'une des raisons pour lesquelles les médicaments de deuxième ligne n'ont pas pris leur essor, jusqu'à présent, est que la majorité des gens se soumettent actuellement à une thérapie de première ligne. On suppose que dans 7 à 10 ans, ces personnes passeront à la thérapie de deuxième ligne. Si environ quatre millions de personnes se soumettent actuellement à une thérapie de première ligne, il ne fait aucun doute que l'accès à la thérapie de deuxième ligne sera un enjeu crucial dans un avenir rapproché.

Si l'on considère la capacité de production du Brésil et celle des fabricants de médicaments génériques de l'Inde, compte tenu de la Loi de 2005 portant modification de la Loi sur les brevets, on doit conclure que le marché des médicaments de deuxième ligne ne comptera pas autant de joueurs que celui des médicaments de première ligne.

Le sénateur Harb : Il y a un cercle vicieux. Nous savons tous que la main-d'œuvre coûte moins cher dans les pays en développement. Ces pays ont la capacité et la main-d'œuvre, et ils ont maintenant accès à des permis qui les autorisent à produire ces médicaments. Comme pour n'importe quel autre produit de

developing country rather than in a developed country. Perhaps that explains why some of these international companies are snapping up companies in India, Brazil and elsewhere because they can produce a second-line product.

I am trying to figure out what is happening here, and I think you already gave us the answer, which is that more awareness is required. Probably what is required is more resources to be given by developed countries to developing countries.

However, I want to know what are those resources? Is it money? If it is the issue of producing the product, they can already produce a product. The list of countries is massive; some of which I do not believe are developing countries, places such as Taiwan, Singapore, and others. They all can do something.

It seems to me there is a failure in leadership. I do not know who is responsible for that. Is it WHO that is not carrying out its role here? I do not want to put you on the spot to identify who is failing to do their job. However, is it the G8, the United Nations; who is not doing their job? It looks to me that the mechanism is in place.

I am not confident, as Senator Massicotte also said, that if we approve Bill S-232 tomorrow, which I wanted to support, that it will change anything in the supply because of what you just told me and my colleagues about India and Brazil, who already have the capacity to produce that.

Mr. Avafia: To be frank, it is about the profit. It is about profit, and I believe that some companies in developing countries, as well as developed countries, would be willing to produce medicines to make a profit. Apotex produced an extremely competitive international price. I believe it was 19 cents per tablet for the medicine shipped under CAMR.

Enabling legislation is needed. We do not have enough countries that have interpreted the August 30 mechanism with the flexibilities that are there now to create the space for generic companies, such as Apotex, in developed countries — as well as developing countries, yes, indeed — to fill that void.

For me, it is about creating competition and at least creating an enabling environment where companies in the developed world can, if they choose to and see an opportunity for profit, compete.

Mr. Gass: Briefly, to add, and as my colleague mentioned, those are a couple of the countries. There is more interest in focusing on second-line treatments. A funding organization called UNITAID, originally started by the French, has now expanded to a wide variety of countries, where they basically use a levy on airline travel; a specific portion out of each ticket is used to

consommation, si les conditions sont similaires, les sociétés vont fabriquer leurs médicaments dans des pays en développement plutôt que dans des pays développés. Cela explique peut-être pourquoi certaines multinationales s'arrachent des entreprises de l'Inde, du Brésil et d'ailleurs : elles peuvent fabriquer des produits de deuxième ligne.

J'essaie de comprendre ce qui se passe, et je crois que vous nous avez déjà donné la réponse, c'est-à-dire qu'il faut que nous soyons plus sensibles à ce problème. Il faudrait probablement que les pays développés fournissent davantage de ressources aux pays en développement.

J'aimerais par contre savoir quelles sont les ressources nécessaires. Est-ce de l'argent qu'il faut? Si le problème est la fabrication, ils peuvent déjà fabriquer des produits. La liste de pays est volumineuse et, selon moi, certains de ces pays ne sont pas en développement, par exemple Taïwan ou Singapour. Ils peuvent tous faire quelque chose.

J'ai l'impression qu'il y a un manque de leadership et je ne sais pas qui est responsable de la situation. Est-ce l'OMS qui ne joue pas son rôle? Je ne veux pas jeter le blâme sur une organisation ou une autre, mais est-ce la faute du G8, des Nations Unies? Qui est-ce qui ne fait pas son travail? Il me semble que le mécanisme est déjà en place.

Comme l'a également dit le sénateur Massicotte, je ne crois pas que le fait que nous approuvions demain le projet de loi S-232 — que je voulais appuyer — changera quoi que ce soit à l'approvisionnement, compte tenu de ce que vous venez de nous dire au sujet de l'Inde et du Brésil, qui ont déjà la capacité de produire les médicaments.

M. Avafia : Pour parler franchement, c'est une question de profit. C'est une question de profit, et je crois que certaines sociétés des pays en développement, tout comme des sociétés des pays développés, seraient intéressées à fabriquer des médicaments pour faire du profit. Apotex a fixé un prix extrêmement concurrentiel sur le marché international. Je crois que le coût était de 19 sous par comprimé du médicament expédié par l'entremise du RCAM.

Il faut une loi habilitante. Il n'y a pas assez de pays qui ont interprété la décision du 30 août avec autant de liberté que nous pouvons aujourd'hui le faire pour que des sociétés de médicaments génériques, comme Apotex, puissent combler ce vide dans les pays développés — de même que dans les pays en développement, c'est vrai.

À mes yeux, l'enjeu est de créer un marché de concurrence et, au moins, de créer un environnement habilitant dans lequel les sociétés des pays développés pourront prendre part à la concurrence si elles le souhaitent et si elles entrevoient une occasion de profit.

M. Gass : J'aimerais ajouter brièvement que, comme mon collègue l'a mentionné, nous ne parlons que de deux des pays concernés. L'intérêt pour les traitements de deuxième ligne est plus grand que cela. Un organisme de financement appelé Unitaid, initialement mis sur pied par la France, s'est maintenant étendu à un grand nombre de pays. En gros, cet

procure medicines for HIV, TB, and malaria. They funnel much of that money through the Bill and Melinda Clinton Foundation to provide greater numbers of second-line treatments in these countries.

Some of the other major donors, such as the Global Fund and the President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR, have been able to provide some of that as well. The issue is still the cost, particularly for the second-line regimens and also for first-line regimens as new classes become available. This is not a static area. As research continues, we continue to find new classes of drugs, which are used as first-line regimens. In the next week or so, WHO will be reassessing what they consider to be an ideal combination of first-line regimens; they will be replacing one of the key drugs with another one.

As these things happen, if no competition exists among a wide variety of different pharmaceutical manufacturers, the pressure is for those prices to continue to rise, which will result in a greater inequality between the quality of care received by developing countries and that which is received by developed countries.

The competition piece is essential and will need to continue to be so. It is one thing to say that the pharmaceutical companies agree to be able to provide voluntary licences for the drugs already on the table, but new drugs will become available, new classes of drugs, drugs that need to be formulated in different ways for children as opposed to adults, et cetera. If we are not able to maintain that level of competition, those prices will continue to rise, making the donation programs unsustainable and basically unaffordable to governments in developing countries.

The Chair: Before turning to Senator Peterson, and perhaps abusing my role in the chair, do I hear both of you saying, particularly Mr. Avafia, that you are satisfied that CAMR could be amended or changed to take advantage of flexibilities that were not incorporated into CAMR that do exist under the August 30 decision? Is that an over-simplification but nonetheless accurate?

Mr. Avafia: In summary, I believe there is space. CAMR did not take full advantage of the flexibilities on August 30, and we believe that Bill S-232 takes far better advantage of the flexibilities under the August 30 mechanism.

The Chair: I do not want to get into a debate. However, one of the concerns of some senators at least is that Bill S-232 may go beyond the flexibility already present and enter into an area where it could be challenged under our agreements with the WTO. That is the problem I think. You are the second witness to say that

organisme prélève un montant sur les billets d'avion; un montant précis de chaque billet d'avion vendu est utilisé pour acheter des médicaments contre le VIH, la tuberculose et la malaria. Une grande partie de l'argent recueilli est remise à la Fondation Bill et Melinda Clinton pour que davantage de traitements de seconde ligne soient fournis à ces pays.

Il y a également d'autres organismes donateurs importants, par exemple le Fonds mondial et le Plan présidentiel d'urgence d'aide à la lutte contre le sida, le PEPFAR, qui ont été en mesure de fournir des traitements de ce genre. L'enjeu est toujours le coût, particulièrement pour les traitements de deuxième ligne, mais également pour les traitements de première ligne puisque de nouvelles catégories de médicaments sont produites. C'est un domaine très dynamique. La recherche se poursuit, et nous continuons de créer de nouvelles catégories de médicaments, qui sont utilisées dans des traitements de première ligne. Aux alentours de la semaine prochaine, l'OMS réévaluera ce qu'elle considère comme la combinaison idéale de traitements de première ligne. Un des médicaments principaux sera remplacé par un autre.

Dans cette conjoncture, s'il n'y a pas de concurrence entre un large éventail de sociétés pharmaceutiques, les conditions seront favorables pour que les prix continuent d'augmenter, ce qui accroîtra l'écart entre la qualité des soins prodigués dans les pays en développement et dans les pays développés.

La concurrence est essentielle et elle le restera. On a beau dire que les sociétés pharmaceutiques ont convenu de prendre des mesures pour fournir des licences volontaires pour les médicaments qui existent déjà; il reste que de nouveaux médicaments feront leur apparition, de nouvelles catégories de médicaments, des médicaments qui devront être élaborés différemment selon qu'ils seront destinés à des enfants ou à des adultes, et cetera. Si nous sommes incapables de maintenir une concurrence suffisante, les prix continueront d'augmenter, ce qui rendra les programmes de dons non viables et fondamentalement trop coûteux pour les gouvernements des pays en développement.

Le président : Avant de donner la parole au sénateur Peterson, et en abusant peut-être de mon autorité de président, j'aimerais vous demander si vous êtes tous deux en train de dire, et en particulier monsieur Avafia, que vous êtes convaincus que le RCAM pourrait être modifié pour tirer profit de possibilités que prévoit la décision du 30 août mais dont le RCAM ne tient pas compte? Est-ce une simplification exagérée, qui serait néanmoins exacte?

M. Avafia : En résumé, je crois que ça serait possible. Le RCAM n'exploite pas toutes les possibilités qu'offre le mécanisme prévu par la décision du 30 août, et nous croyons que le projet de loi S-232 met beaucoup mieux à profit ces possibilités.

Le président : Je ne veux pas lancer un débat, mais certains sénateurs sont préoccupés par le fait que le projet de loi S-232 pourrait aller au-delà des possibilités qui s'offraient déjà et devenir incompatible avec les ententes que nous avons passées avec l'OMC. Je crois que c'est ce qui pose problème. Vous êtes le

there is more flexibility than CAMR exhibits under WTO. We will have to try to get to the bottom of all that.

Senator Peterson: Along those same lines, are there additional issues other than those included in Bill S-232 that would assist in addressing the shortcomings of CAMR?

Mr. Avafia: That is a difficult question to answer because at the end of the day the August 30 mechanism is about interpretation and what interpretation countries decide to give it. We believe that Bill S-232 is more than adequate and is a good step forward.

A country such as Brazil may go even further and interpret even more flexibilities and still be very much within the letter of the August 30 mechanism. Therefore, it is a matter of interpretation. However, I believe Bill S-232 is absolutely still within the confines of the August 30 mechanism.

Senator Greene: The chair asked my question, but, in relation to that, I would like your opinion. It seems that we have an impasse in a sense. We would all like to help very much. We all see and understand the need. We feel the need, actually. We have a piece of legislation that is consistent with the WTO, and the WTO mechanism itself is in response to the need that we all see.

You have testified that that August 30 declaration is weak, flawed in a number of areas and could be better. Our legislation is based on that, so I guess, by extension, our legislation is flawed as well.

This new piece of legislation attempts, of course, to fix all that. However, we have reports that that legislation is inconsistent with the WTO decision, and one of the things that we have to do, as a country, is be consistent with that decision.

Assuming that the legal opinions that we have are right in that the bill is inconsistent with the WTO decision and that we all see this problem, should we not be focusing our efforts at the WTO to try to find a way to reform their position?

Mr. Avafia: The August 30 mechanism at WTO was a compromise. To be frank, in my opinion, it is flawed. It could be better, but that is what we have. I take the point that it is extremely important for countries to ensure that whatever legislation is passed complies with the August 30 mechanism.

However, it is also my belief, based on reading Bill S-232, that the bill does not, in its current form, violate the August 30 mechanism. For me, and again this might come from being the first country to pass legislation to operationalize the August 30 mechanism, CAMR was a noble attempt but a conservative interpretation of the August 30 mechanism. Bill S-232 is a more liberal interpretation, but within the confines of the mechanism.

deuxième témoin qui affirme que les possibilités sont plus grandes que celles dont le RCAM se prévaut aux termes des règlements de l'OMC. Nous devons tenter d'aller au fond de cette question.

Le sénateur Peterson : Dans le même ordre d'idées, existe-t-il des éléments qui ne relèvent pas du projet de loi S-232 mais qui pourraient aider à corriger les lacunes du RCAM?

M. Avafia : C'est une question difficile, car, au bout du compte, le mécanisme prévu par la décision du 30 août est une question d'interprétation; il dépend de l'interprétation que chaque pays décide de lui donner. Nous croyons que le projet de loi S-232 est plus qu'adéquat et qu'il constitue un pas dans la bonne direction.

Un pays comme le Brésil pourrait aller encore plus loin et adopter une interprétation encore plus souple tout en respectant sans contredire l'esprit de la décision du 30 août. C'est donc une question d'interprétation. Je crois tout de même que le projet de loi S-232 est entièrement conforme à la décision du 30 août.

Le sénateur Greene : Le président a posé ma question, mais j'aimerais connaître votre opinion à cet égard. Il semble que, d'une certaine façon, nous sommes dans une impasse. Chacun de nous aimerait beaucoup pouvoir être utile. Nous constatons le besoin et nous le comprenons. Nous le ressentons. Nous avons une loi conforme au règlement de l'OMC, et le mécanisme de l'OMC lui-même a été établi en fonction du besoin que nous constatons.

Vous avez dit que la décision du 30 août est lacunaire, qu'elle est défectueuse à de nombreux égards et qu'elle pourrait être améliorée. Notre loi se fonde sur cette décision alors j'imagine que, par conséquent, elle est défectueuse elle aussi.

La nouvelle loi cherche, bien entendu, à régler tous ces problèmes. Cependant, on nous signale que la loi n'est pas conforme à la décision de l'OMC, et en tant que pays, nous nous devons d'observer ce que prescrit cette décision.

Si l'on suppose que les avis juridiques qui nous ont été donnés sont exacts et que le projet de loi est bel et bien incompatible avec la décision de l'OMC, et si nous sommes tous conscients du problème, est-ce que nous ne devrions pas faire porter nos efforts sur l'OMC afin de trouver une manière de l'inciter à réviser sa position?

M. Avafia : La décision du 30 août de l'OMC était un compromis. Pour être honnête, je crois qu'elle comporte certains défauts. Elle pourrait être améliorée, mais c'est ce que nous avons. Je conviens qu'il est extrêmement important que les pays s'assurent que les lois qu'ils adoptent sont conformes à la décision du 30 août.

Cependant, je crois également que, sous sa forme actuelle, le projet de loi S-232 est compatible avec la décision du 30 août. D'après moi — et, encore une fois, cela découle peut-être de notre statut de premier pays à avoir adopté une loi pour mettre en application le mécanisme de la décision du 30 août —, le RCAM poursuivait un objectif noble, mais c'était une interprétation conservatrice du mécanisme. Le projet de loi S-232 découle d'une interprétation plus libérale, qui demeure cependant dans les limites de la décision.

Senator Gerstein: Thank you very much, Mr. Avafia, for your presentation.

Evidence was presented at the 2007 review of CAMR that the issues were not with CAMR but were with other less costly sources of generic drugs. One presentation has been made that troubles me. It states:

Despite the fact that Apotex is said to be offering its product at cost, five major Indian generic pharmaceutical companies are listed on the Clinton Foundation Website as having lower-priced versions of the same product available for sale to African countries, the lowest of which is roughly half the price specified by Apotex in its application to the Commissioner.

Can you comment on that? I am unclear on this whole issue of cost. The source of that presentation is the 2007 *Report on the Statutory Review of Sections 21.01 to 21.19 of the Patent Act*, on page 34.

Mr. Gass: Let me start on that. We have seen tremendous reductions in prices of antiretroviral products. This has been a factor of the competition that exists. Without the competition, it would have been a completely different story. When I first started in the HIV field about 10 or 15 years ago, the price of medication for one year for a patient was \$15,000 to \$20,000; it was more for children. Those prices have dropped to the figures that we have heard now and have gone down to around \$100 or less for fixed-dose combinations. This has been a product of the competition that has existed. Without that competition, there would have been no incentive to reduce those prices and make the drugs available to others. That is an important part. This has resulted in a savings of thousands and thousands of lives for people who would not have been able to access antiretroviral medications otherwise and would have died as a result.

The prices continue to drop. The Clinton Foundation has played an enormous role in this piece in negotiating with manufacturers. Frankly, we are amazed at how those prices continue to drop. When they reached \$300 per person, we were amazed and thought it was a tremendous breakthrough. When it came down to \$150, we wondered how it was possible. It has continued to drop, which shows the massive profit margins that existed for these pharmaceutical companies in the drugs that are produced.

I can assure you that these companies are not producing these drugs below cost. When they are making the drugs available at below \$100 per patient per year, it is not being done out of the kindness of their hearts. I commend them for taking on the production of these drugs in generic format so that more people can access them, but they continue to make a profit.

The competition piece has been essential. Negotiations by organizations such as the Clinton Foundation bringing together different generic manufacturers and presenting them with different pieces and forcing down prices has been instrumental.

Le sénateur Gerstein : Merci beaucoup pour votre exposé, monsieur Avafia.

Selon certaines informations présentées dans le cadre de l'examen du RCAM de 2007, les problèmes n'étaient pas attribuables aux modalités du RCAM, mais à d'autres pays qui produisent des médicaments génériques à moindre coût. Je vais vous lire un extrait d'une présentation qui m'a troublé :

Apotex offrirait selon toute vraisemblance son produit au prix coûtant, mais le site Web de la Clinton Foundation indique que cinq importants fabricants de médicaments génériques indiens seraient en mesure de vendre aux pays de l'Afrique des versions de ce produit à prix moindre que celui indiqué par Apotex dans sa demande au commissaire.

Pouvez-vous nous faire part de vos observations là-dessus? Je ne comprends pas bien toute cette question des coûts. La citation est tirée de la page 39 du *Rapport sur l'examen législatif des articles 21.01 à 21.19 de la Loi sur les brevets*, qui date de 2007.

M. Gass : Je vais commencer. Le prix des médicaments antirétroviraux a connu une baisse considérable. Cela a été une conséquence de la concurrence qui existe. Sans cette concurrence, ça aurait été une tout autre histoire. Quand j'ai commencé à travailler dans le domaine du VIH, il y a environ 10 ou 15 ans, le prix de la médication pour traiter un patient pendant un an s'établissait entre 15 000 et 20 000 \$. C'était plus cher pour les enfants. Les coûts ont chuté pour s'établir aux montants dont nous parlons maintenant; ils se chiffrent maintenant à environ 100 \$ ou moins dans le cas des associations médicamenteuses à dose fixe. Tout cela a été le fruit de la concurrence. Sans cette concurrence, il n'y aurait pas eu d'incitation à réduire les prix et à rendre les médicaments disponibles pour d'autres personnes. C'est un élément important de la question. Cela a permis de sauver des milliers et milliers de personnes qui n'auraient pas pu avoir accès à des médicaments antirétroviraux autrement et qui auraient donc été emportées par la maladie.

Les prix continuent de baisser. La Fondation Clinton a joué un rôle capital à ce chapitre, en négociant avec les fabricants. Pour être honnête, nous sommes stupéfaits de voir les prix continuer de baisser. Quand ils ont atteint 300 \$ par personne, nous avons été abasourdis et nous croyions que c'était un immense pas en avant. Quand ils ont atteint 150 \$, nous nous sommes demandé comment c'était possible. Les prix continuent de baisser, ce qui démontre que les sociétés pharmaceutiques qui produisent ces médicaments réalisaient d'immenses marges bénéficiaires.

Je peux vous assurer que ces sociétés ne produisent pas les médicaments en question à perte. S'ils rendent les médicaments disponibles à moins de 100 \$ par patient par année, ce n'est pas par grandeur d'âme. Je les félicite d'avoir rendu possible la production de ces médicaments sous forme de génériques afin que davantage de gens puissent en bénéficier, mais elles continuent de faire du profit.

La concurrence est essentielle. Les négociations effectuées par des organisations comme la Fondation Clinton, qui rassemblent différents fabricants de médicaments génériques, leur présentent différents éléments et font baisser les prix, ont été déterminantes.

However, these are for drugs that have already been around for a while. New drugs will continue to become available that will be more effective. We will need to continue to have that force of competition to keep these drugs affordable.

Senator Gerstein: Do you acknowledge that the Clinton Foundation had five listings for the drug at half the price that Apotex was presenting?

Mr. Gass: I do not have access to the exact data, but that does not surprise me. I would not deny that by any stretch of the imagination. As this process goes on, additional cost savings continue to occur. Basically, the same generic manufacturers that the Clinton Foundation worked with a year and a half ago or two years ago had one bottom price for these antiretroviral medications. A year later, after additional discussions and negotiations with them, the bottom price decreased even further. Apotex had their particular price. That was an incentive for other generic manufacturers to see what they could do to reduce prices further. That has resulted in many additional lives being saved.

Meg French, Director, International Programmes, UNICEF: If I could add to that, at the point you referred to, when that report came out, there was a difference in the price. When the drugs were ready for shipment, however, the Apotex price had dropped to be on par with those available through the Indian companies as well. The initial price was higher, but it did drop in the end.

Mr. Gass: The Apotex price was lower than the Indian prices before that. It is a continuing cycle. No one country will continue to maintain a monopoly on the lowest price available. Hopefully, that competition will continue to bring down prices.

Senator Moore: I want to clarify a couple of points I heard yesterday and today.

You referred to the Global Fund and PEPFAR. What are they? What do these two entities do, and how do they impact on the bill that we are discussing today?

Mr. Gass: They are both major organizations. PEPFAR stands for the United States President's Emergency Plan for AIDS Relief. It was signed into law by our last president, George Bush, and has a significant budget for purchasing medicines that are destined to low-income countries.

Senator Moore: What is the amount of that annual budget?

Mr. Gass: Do you have that figure, Mr. Avafia?

Mr. Avafia: No, I do not have it.

The Chair: Could you forward that to the committee?

Mr. Gass: Yes. I think it is \$35 billion. It is a massive amount of money for purchasing this. I think it was \$5 billion before, and it has been increased to \$35 billion, but I will have to check on that.

Cependant, ça s'applique aux médicaments qui sont en circulation depuis un certain temps. De nouveaux médicaments plus efficaces continueront à faire leur apparition. Il faudra que cette concurrence perdure si l'on veut que ces médicaments demeurent abordables.

Le sénateur Gerstein : Êtes-vous conscient du fait que la Fondation Clinton disposait d'une liste de cinq fabricants offrant le médicament à la moitié du prix demandé par Apotex?

M. Gass : Je n'ai pas accès aux données exactes, mais ça ne me surprend pas. Je ne le nierais certainement pas. De nouvelles économies de coûts ne cessent de se présenter tout au long de ce processus. En réalité, les fabricants de médicaments génériques avec lesquels la Fondation Clinton a travaillé il y a un an et demi ou deux ans avaient un prix plancher pour ces antirétroviraux. Un an plus tard, après de plus amples discussions et négociations, le prix plancher avait encore diminué. Apotex avait un prix déterminé. Cela a incité les autres fabricants de médicaments génériques à chercher ce qu'ils pourraient faire pour réduire encore davantage leurs prix. Ainsi, de nombreuses vies ont pu être sauvées.

Meg French, directrice, Programmes internationaux, UNICEF : Si je peux me permettre d'ajouter, au moment auquel vous avez fait référence, lorsque le rapport a été publié, il existait une différence de prix. Cependant, au moment d'expédier les médicaments, le prix d'Apotex avait chuté et était comparable à ceux des entreprises indiennes. Le prix initial était plus élevé, mais il a chuté vers la fin.

M. Gass : Le prix d'Apotex était inférieur aux prix indiens avant cela. Il s'agit d'un cycle. Aucun pays ne conservera indéfiniment le monopole du plus bas prix disponible. Heureusement, cette concurrence continuera à faire baisser les prix.

Le sénateur Moore : Je veux clarifier certains points dont j'ai entendu parler hier et aujourd'hui.

Vous avez fait référence au Fonds mondial et au PEPFAR. De quoi s'agit-il? Que font ces deux entités, et quelles sont leurs répercussions sur le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui?

M. Gass : Ce sont deux organisations de première importance. L'abréviation PEPFAR correspond au Plan présidentiel d'urgence d'aide à la lutte contre le sida des États-Unis et il s'agit d'une loi qui a été promulguée par notre dernier président, George Bush. Le PEPFAR dispose d'un budget substantiel pour l'achat de médicaments destinés aux pays à faible revenu.

Le sénateur Moore : À combien s'élève ce budget annuel?

M. Gass : Avez-vous ces chiffres, monsieur Avafia?

M. Avafia : Non, je ne les ai pas.

Le président : Pourriez-vous les envoyer au comité?

M. Gass : Oui. Je crois qu'il s'élève à 35 milliards de dollars. C'est une somme d'argent considérable pour acheter des médicaments. Je crois qu'il était auparavant de 5 milliards de dollars et qu'il a été augmenté pour passer à 35 milliards, mais je devrai vérifier cela.

Senator Moore: Where is it based?

Mr. Gass: It is in Washington.

Senator Moore: What about the Global Fund?

Mr. Avafia: The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria was created in response to Kofi Annan's urge to developed countries to try to find one avenue of a broader solution to treatment access.

Senator Moore: It is a funding solution?

Mr. Avafia: Yes. It is a pot of money with a secretariat based in Geneva that has a board mandated to buy medicines for HIV, tuberculosis and malaria responses in the developing world.

Again, I am not sure of the exact funding basket, but as far as I know, it is at least \$3 billion to \$5 billion.

Mr. Gass: I think it is closer to \$8 billion now.

Senator Moore: Does Canada contribute to that?

Mr. Avafia: Yes.

Senator Moore: How much do we contribute?

Mr. Avafia: I do not have a specific amount, but I can make that available to you.

Senator Moore: How does they work? Let us talk about the Apotex example. Were one of these funds involved in that? Do they provide money to the importing country to use those funds to buy the goods and medicines from Apotex? Is that how it works?

Mr. Gass: That is exactly it. As long as a drug has been approved by one of these regulatory agencies, whether it is Health Canada, or the WHO, or the U.S. Food and Drug Administration, funds can be used from the Global Fund or from PEPFAR to purchase the drugs. The U.S. Food and Drug Administration has created a temporary licence or temporary approval that allows the export of some of these different products to other countries but not for use in the United States.

When you do have competition and the prices are brought down for each of these drugs, it means that each dollar is able to go further to provide or purchase additional products.

Senator Moore: A country has to apply to use the Global Fund. We have heard that it takes about one year to get approval of a compulsory licence. How long does it take for an application to the Global Fund by an importing developing country to be considered and approved?

Mr. Gass: The process is not short. It takes about seven to eight months or maybe even a year. Basically, once that process is complete, it is not for one shipment. That allows funds to be used over two-, three- or four-year periods. Some countries that received funds from the Global Fund four, five or six years ago still have funds remaining.

Le sénateur Moore : Où sont situés ses bureaux?

M. Gass : À Washington.

Le sénateur Moore : Et en ce qui concerne le Fonds mondial?

M. Avafia : Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été créé après que Kofi Annan eut exhorté les pays développés à essayer de trouver une solution pour faciliter l'accès aux traitements.

Le sénateur Moore : S'agit-il d'une solution liée au financement?

M. Avafia : Oui. C'est une réserve d'argent dont le secrétariat est établi à Genève et dont le conseil est chargé d'acheter des médicaments afin de lutter contre le VIH, la tuberculose et le paludisme dans les pays en développement.

Ici encore, je ne suis pas certain du montant exact de ce fonds, mais pour autant que je sache, il est d'au moins 3 à 5 milliards de dollars.

M. Gass : Je crois qu'il est maintenant plus près de 8 milliards de dollars.

Le sénateur Moore : Est-ce que le Canada y contribue?

M. Avafia : Oui.

Le sénateur Moore : À combien s'élève notre contribution?

M. Avafia : Je ne connais pas le montant précis, mais je peux vous communiquer ces chiffres.

Le sénateur Moore : Comment fonctionnent-ils? Prenons l'exemple d'Apotex. Est-ce qu'un de ces fonds a joué un rôle? Est-ce qu'ils fournissent de l'argent aux pays importateurs pour qu'ils achètent les produits et les médicaments d'Apotex? Est-ce que ça fonctionne de cette façon?

M. Gass : Tout à fait. Si un médicament a été approuvé par un des organismes de réglementation, que ce soit Santé Canada, l'OMS, ou la Food and Drug Administration, aux États-Unis, l'argent du Fonds mondial ou du PEPFAR peut servir à l'acheter. La Food and Drug Administration a créé une licence temporaire ou une autorisation temporaire qui permet d'exporter certains de ces produits vers d'autres pays. Ce n'est pas pour un usage aux États-Unis.

Quand il y a de la concurrence et que le prix de ces médicaments diminue, ça veut dire que pour chaque dollar, on peut fournir ou acheter plus de produits.

Le sénateur Moore : Les pays qui veulent bénéficier du Fonds mondial doivent présenter une demande. Nous avons entendu dire qu'il fallait environ un an pour faire approuver une licence obligatoire. Si un pays fait une demande au Fonds mondial, combien faut-il de temps pour qu'elle soit examinée et approuvée?

M. Gass : Ça prend un certain temps. Il faut compter sept à huit mois, voire un an. Mais une fois que c'est fait, ce n'est pas pour une seule livraison. Le financement peut servir pour des périodes de deux, trois ou quatre ans. Certains pays financés par le Fonds mondial il y a quatre, cinq ou six ans ont encore des fonds.

Senator Moore: Does that application approval process run concurrent with the application involved, whether it is a voluntary or compulsory licence; or does that funding have to be completed and approved before they can then apply to the other process, such as in this CAMR-Apotex situation?

Mr. Gass: Essentially, they are separate processes.

Senator Moore: Does one follow the other? They do not run concurrently. In the example here with Apotex, we are into two years. They said that it was one year for the process and negotiations, so they had to do one year in advance of that to get the money. That was at least a two-year deal.

Mr. Gass: I think the two processes are unrelated.

Senator Moore: I know that. I heard you say that. However, we are into a year or 20 months.

Senator Massicotte: Mr. Avafia, you related to us that the major reason or one of the most significant reasons why there is a lack of demand and why many countries you referenced are not buying goods is because of the leverage from the pharmaceutical companies. If we pass this legislation, how does that avoid that major issue? We are a supply country. Why will all the pressure and so on not continue?

Mr. Avafia: Before I answer that, I would like a quick word on the Global Fund and PEPFAR, which I believe are extremely important players in providing treatment access. Those two programs and others like them are completely different from CAMR. CAMR is about creating an environment that allows companies to compete and to drive down prices so that the money that is spent by the Global Fund and by PEPFAR goes further.

On the issue of the barriers and the bilateral pressure of which I spoke, we have seen an uptake in countries using their flexibilities with time, and that is because the need is more urgent. With every country that issues a compulsory licence to import medicines, there is greater legal certainty and also, the smaller countries take heart.

If we look at case studies of countries that first issued compulsory licences, or at least used strict flexibilities — such as South Africa and Brazil; India amended its law to make great use of the flexibilities in the agreement — these are big countries that have a better chance of withstanding bilateral pressure. Smaller countries or least-developed countries are learning from these examples of flexibilities being used and are taking heart from it. We see that more countries are making use of the flexibilities.

However, the use of flexibilities is only as good as enabling legislation on the part of the supplier country, and this is why CAMR or at least Bill S-232 is so very important. We can have a

Le sénateur Moore : Est-ce que le processus d'approbation des demandes a lieu parallèlement au processus de demande du régime, qu'il s'agisse d'une licence volontaire ou obligatoire? Ou faut-il que le dossier soit prêt et le financement approuvé avant que les pays puissent présenter une demande dans un autre processus, comme dans le cas d'Apotex et du RCAM?

M. Gass : En fait, ce sont deux processus distincts.

Le sénateur Moore : Est-ce que l'un suit l'autre? Ils n'ont pas lieu en même temps. Dans l'exemple d'Apotex, ça s'étend sur deux ans. Ils ont dit qu'il fallait un an pour le processus et les négociations, et donc qu'ils devaient commencer un an plus tôt pour obtenir l'argent. On parlait d'au moins deux ans.

M. Gass : Je pense qu'il n'y a pas de lien entre les deux processus.

Le sénateur Moore : Je le sais, j'ai entendu. Mais on parle d'une période d'un an ou de 20 mois.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Avafia, vous nous avez dit que le fait que la demande soit limitée et que de nombreux pays dont vous avez parlé n'achètent pas de médicaments s'explique principalement, ou en grande partie, par la pression que les entreprises pharmaceutiques exercent. Si nous adoptons le projet de loi, comment permettra-t-il de surmonter cet obstacle important? Le Canada est un pays fournisseur. Qu'est-ce qui nous dit que cette pression et ce genre de problèmes disparaîtront?

M. Avafia : Avant de vous répondre, j'aimerais parler rapidement du Fonds mondial et du PEPFAR qui, je crois, contribuent énormément à l'accès aux traitements. Ces deux programmes et d'autres programmes semblables sont réellement différents du Régime canadien d'accès aux médicaments. Le régime canadien crée un environnement qui permet aux entreprises de se faire concurrence et de faire baisser les prix pour qu'on puisse en faire plus avec l'argent qui provient du Fonds mondial et du PEPFAR.

En ce qui concerne les obstacles et les pressions bilatérales dont j'ai parlé, avec le temps, nous avons vu que des pays étaient prêts à utiliser leur marge de manœuvre parce que les besoins devenaient plus urgents. Chaque fois qu'un pays octroie une licence obligatoire pour l'importation de médicaments, la position juridique s'affermi, et c'est encourageant pour les plus petits pays.

Si on regarde les études de cas concernant les premiers pays à octroyer des licences obligatoires, ou à utiliser une marge de manœuvre bien délimitée, comme l'Afrique du Sud et le Brésil, et quand on pense à l'Inde, qui a modifié ses lois pour mieux exploiter la marge de manœuvre dans l'accord, ce sont des pays importants qui peuvent mieux résister aux pressions bilatérales. Les pays plus petits ou moins développés voient cette forme de souplesse; ils apprennent de cette expérience et ça leur donne de l'espoir. Nous voyons un plus grand nombre de pays utiliser leur marge de manœuvre.

Toutefois, l'utilisation de cette marge de manœuvre dépend de la loi habilitante du pays fournisseur, et c'est pourquoi le régime canadien, ou en tous cas le projet de loi S-232, sont si importants.

bunch of developing countries of excellent textbook model legislation but not enough suppliers, and we will still have the same barrier of high prices as when we started.

The Chair: Thank you, Senator Massicotte. We are five minutes over, but it was very useful. We appreciated the clarity and the scope of the presentations you gave. To all three witnesses, thank you very much for your attendance today. It has been very helpful.

[Translation]

We will now hear from the representatives of the Canadian Generic Pharmaceutical Association and Apotex Inc. on Bill S-232.

[English]

Apotex Inc. is the only pharmaceutical manufacturer to have shipped a generic version of a patented drug to a developing country through Canada's Access to Medicines Regime. Consequently, it no doubt will have views on the regime and may have recommendations to make about how it could be improved.

Apotex Inc. and the Canadian Generic Pharmaceutical Association will also share their impressions of Bill S-232 with us. We have with us today from the association Mr. Jim Keon, President. Representing Apotex Inc. is Mr. Jack Kay, President and Chief Operating Officer and Mr. Bruce Clark, Vice-President, Regulatory and Medical Affairs.

I believe each of our witnesses has a short, succinct presentation to make. We will start with Mr. Keon. Welcome to all of you and thank you for being here.

Jim Keon, President, Canadian Generic Pharmaceutical Association: We appreciate very much the opportunity to appear. The Canadian Generic Pharmaceutical Association, CGPA, is very pleased to give you our views on Bill S-232.

The Canadian Generic Pharmaceutical Association represents virtually all generic manufacturers in Canada, both multinational companies and Canadian-owned companies such as Apotex.

The Chair: How many would that be?

Mr. Keon: About 10 to 12 serious companies manufacture and sell products in Canada.

As you may know, the majority of medicines in Canada are now filled with generic medicines. That is an interesting development as well.

I will start with brief remarks and then turn the floor over to Apotex. They are the sole Canadian generic pharmaceutical company that has made use of CAMR. I think everyone wants to hear about their experience.

I believe, unfortunately, you will hear that the system has not worked very well. This was predicted by CGPA and many other groups at the time the bill was introduced. Our view is that the central problem with Canada's Access to Medicines Regime is

Il peut y avoir bien des pays en voie de développement avec des lois exemplaires, mais pas assez de fournisseurs, et nous serons encore aux prises avec l'obstacle des prix élevés, comme au début.

Le président : Merci, sénateur Massicotte. Nous avons dépassé le temps prévu de cinq minutes, mais ça valait la peine. Vos exposés étaient enrichissants et clairs. Merci à vous trois d'être venus nous rencontrer. C'était très utile.

[Français]

Nous sommes maintenant prêts à entendre les représentants de l'Association canadienne du médicament générique et d'Apotex Inc. sur le projet de loi S-232.

[Traduction]

Apotex Inc. est le seul fabricant de produits pharmaceutiques qui a expédié une version générique d'un médicament breveté à un pays en voie de développement en ayant recours au Régime canadien d'accès aux médicaments. Apotex a donc sûrement une opinion du régime et pourrait avoir des recommandations à faire pour l'améliorer.

Apotex et l'Association canadienne du médicament générique nous présenteront également leur perception du projet de loi S-232. Nous accueillons aujourd'hui le président de l'association, M. Jim Keon. Les représentants d'Apotex sont M. Jack Kay, président-directeur général, et M. Bruce Clark, vice-président des Affaires médicales et réglementaires.

Je crois que chacun des témoins présentera un court exposé. Nous allons commencer par M. Keon. Bienvenue à vous tous, et merci d'être ici avec nous.

Jim Keon, président, Association canadienne du médicament générique : Au nom de l'Association canadienne du médicament générique, j'aimerais dire que nous sommes très heureux d'être ici, et de vous présenter notre point de vue sur le projet de loi S-232.

L'Association canadienne du médicament générique représente pratiquement tous les fabricants de médicaments génériques au Canada, qu'il s'agisse de multinationales ou d'entreprises canadiennes comme Apotex.

Le président : Combien y en a-t-il?

M. Keon : Dix à douze entreprises sérieuses fabriquent et vendent des produits au Canada.

Comme vous le savez peut-être, maintenant, la majorité des médicaments délivrés sur ordonnance au Canada sont des médicaments génériques. Ça aussi, c'est un développement intéressant.

J'aimerais faire de brefs commentaires et ensuite laisser la parole à Apotex. C'est le seul fabricant canadien de médicaments génériques qui a eu recours au RCAM. Je crois que tout le monde est intéressé à avoir des détails sur son expérience.

Malheureusement, je crois que ce qui ressortira, c'est que le système ne fonctionne pas très bien. Notre association l'avait prévu, comme bien d'autres groupes, lorsque le projet de loi a été présenté. À notre avis, le principal problème, c'est que de

that many aspects relating to intellectual property go beyond what is needed for our country's compliance with the WTO and the TRIPS Agreement.

The WTO decision leading to the creation of CAMR outlines basic requirements that need to be met for an exporting country to grant a compulsory licence to a generic manufacturer. These could have been more easily implemented. Instead, CAMR has gone beyond and become a process largely controlled, we believe, by the interests of intellectual property rights holders, ultimately ensuring that humanitarian shipments of medicines are not made to those who desperately need them.

The Canadian Generic Pharmaceutical Association is supportive of the changes to the Patent Act as outlined in Bill S-232. In our view, the streamlined application and licensing process included in the bill embodies the spirit of the Doha Declaration and the WTO decision. At the same time, it ensures compliance with the TRIPS Agreement.

One caveat we have is the amendment to the Food and Drugs Act to allow foreign approvals to be recognized under the regime. We are not asking for that; we do not believe it is necessary. The generic pharmaceutical industry has expressed support for Health Canada approval under CAMR. Our position has not changed.

We have provided the clerk with our written submission that outlines our views in greater detail. I will be pleased to answer questions. I would like to turn to floor over to Apotex since they have had firsthand experience with this. Thank you.

Jack Kay, President and Chief Operating Officer, Apotex Inc.: Good morning, honourable senators; it is a pleasure to be here. I am here to talk to you about the Apotex experience with Canada's Access to Medicines Regime. The original intent of this legislation was honourable: to get much-needed medicines to developing countries where thousands of people are needlessly dying due to lack of access to life-saving medications.

We were the only company in Canada to apply the principles of CAMR and develop Apo-TriAvir, a triple-combination HIV/AIDS drug. This combination was deemed to be the most beneficial combination by several NGOs, including MSF, Médecins Sans Frontières.

The first country to come forward with a request for this product was Rwanda. We entered this process with high hopes and a willingness to commit the money for research and development. Apotex had no intent to make profits on this process. As a Canadian-owned company, we wanted to help to make a difference. However, we were not ready for the obstacles and legal wrangling that would be involved in dealing with this cumbersome legislation.

nombreux éléments concernant la propriété intellectuelle vont au-delà de ce qui est nécessaire pour que notre pays respecte les conditions de l'OMC et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle.

La décision de l'OMC qui a mené à la création du régime définit les exigences fondamentales auxquelles un pays exportateur doit satisfaire pour accorder une licence obligatoire à un fabricant de produits génériques. Ces exigences auraient pu être appliquées plus facilement. Mais on est allé plus loin et le régime est actuellement contrôlé en grande partie par les intérêts des détenteurs de droits de propriété intellectuelle, ce qui empêche l'acheminement humanitaire de médicaments aux pays qui en ont désespérément besoin.

L'Association canadienne du médicament générique appuie les changements proposés à la Loi sur les brevets dans le projet de loi S-232. Nous croyons que le processus simplifié de demande et d'octroi de licences qui est prévu dans le projet de loi va dans le même sens que la Déclaration de Doha et la décision de l'OMC. Il assure aussi la conformité à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle.

Nous émettons cependant une réserve à propos de la modification de la Loi sur les aliments et drogues qui ferait en sorte que les approbations d'autres pays seraient reconnues dans le régime. Ce n'est pas quelque chose que nous demandons; nous ne croyons pas que c'est nécessaire. L'industrie des médicaments génériques a fait savoir qu'elle appuyait le mécanisme d'approbation de Santé Canada dans le Régime d'accès aux médicaments. Notre position n'a pas changé.

Nous avons remis au greffier un mémoire où nous présentons notre point de vue plus en détail. Si vous avez des questions, j'y répondrai avec plaisir. Je vais maintenant laisser la parole aux représentants d'Apotex, une entreprise qui a une expérience directe du programme. Je vous remercie.

Jack Kay, président-directeur général, Apotex Inc. : Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs; c'est un plaisir pour moi d'être ici pour vous parler de l'expérience d'Apotex par rapport au Régime canadien d'accès aux médicaments. L'objectif de départ de la loi était louable : envoyer dans les pays en développement des médicaments dont ont grandement besoin des milliers de personnes qui connaissent une mort inutile faute d'accès aux médicaments qui pourraient leur sauver la vie.

Nous sommes la seule entreprise au Canada à avoir appliqué les principes du RCAM en mettant au point Apo-TriAvir, qui réunit en un seul trois médicaments contre le VIH-sida. Plusieurs ONG, et notamment MSF, Médecins Sans Frontières, estiment qu'il s'agit-là de la combinaison la plus avantageuse.

C'est le Rwanda qui a été le premier pays à présenter une demande de ce produit. Nous sommes entrés dans le processus en nourrissant de grands espoirs et avec la volonté de consacrer l'argent à la recherche et au développement. Apotex n'a aucunement l'intention de faire des bénéfices avec le processus. Nous sommes une entreprise canadienne et à ce titre, nous voulions contribuer à changer les choses. Nous n'étions toutefois pas prêts à faire face aux obstacles et aux querelles juridiques qui allaient compliquer nos rapports avec cette lourde législation.

Some easy fixes will make this work. It would be a tragedy if we do nothing and let this process end with only one try. As Canadians, we have an opportunity to make a difference and show the rest of the world how it should be done.

I was on the plane with Mr. Clark with the first shipment of our drugs to Rwanda in 2008. I witnessed directly what this could mean for many lives. Apo-TriAvir was distributed to 21,000 patients living with AIDS who had few options left. This touched me forever. Without this medicine, many of these people would be dead today. No one in North America or the world would be any wiser than having the right process in place could make a huge difference.

In concluding, we have an opportunity to make the CAMR process work no matter what political party we support. We do not need drastic changes to this legislation if there is a political will to get it done. Doing nothing is not an option. We have the answer close at hand.

I would like to turn it over to Mr. Clark to provide you with clarification as to misinformation pertaining to what Apotex had to go through and some of the timelines.

The Chair: Mr. Kay, will someone tell us what adjustments you feel are necessary to the present CAMR?

Mr. Kay: The adjustments are in the bill.

The Chair: Therefore, with the exception, as I understand it, of allowing foreign approvals to be recognized, you support the bill.

Mr. Kay: With the exception of foreign manufacturers, that is correct. We support the amendments to the bill with that exception.

The Chair: Thank you. Mr. Clark, please proceed.

Bruce Clark, Vice-President, Regulatory and Medical Affairs, Apotex Inc.: Honourable senators, as a starting point in the discussion, it is worth saying that this is one company's experience in the context of CAMR.

Somewhere along the way, even looking at the name of this legislation, this effort was a pledge to Africa. It suddenly became a regime. I think therein lies part of the tale: A pledge has somehow become ensnared in a regime.

That has been our perspective on what transpired. We have to ask ourselves at the outset, what is the objective of this legislation? What is the intent? This will help answer some of the questions. If the intent is truly to get product into the hands of those who most desperately need it to treat diseases that go untreated, and the need still remains regardless of other options available, then we have to look at the objective of the legislation. There is still a need.

Il suffirait de quelques retouches pour que tout aille rondement. Il serait tragique de ne rien faire et de laisser mourir le processus après un seul essai. L'occasion nous est donnée, à nous les Canadiens, de faire une différence et de montrer au reste du monde comment il faut procéder.

Je voyageais en compagnie de M. Clark dans l'avion qui apportait la première livraison de notre médicament au Rwanda en 2008. J'ai pu observer directement le changement qu'il pouvait apporter dans beaucoup de vies. Apo-TriAvir a été distribué à 21 000 patients qui vivaient avec le sida et pour lesquels il restait peu d'options. J'ai été marqué pour toujours. Sans ce médicament, beaucoup de ces personnes seraient mortes aujourd'hui. L'énorme différence que peut faire la mise en place d'un processus approprié n'échappera à personne en Amérique du Nord ni ailleurs dans le monde.

En conclusion, l'occasion nous est donnée de faire en sorte que le RCAM fonctionne, quel que soit le parti politique qui ait notre appui. En autant que la volonté politique y soit, les modifications à apporter à la loi ne sont pas considérables. Nous n'avons d'autre choix que d'agir. La réponse est à la portée de notre main.

J'aimerais inviter M. Clark à dissiper les faussetés qui ont été dites sur ce qu'Apotex a connu comme expérience et aux étapes qui ont marqué le parcours.

Le président : Monsieur Kay, est-ce que quelqu'un peut nous dire quelles modifications il faudrait apporter à l'actuel RCAM?

M. Kay : Les modifications sont dans le projet de loi.

Le président : Par conséquent, à l'exception, si je comprends bien, de la question des approbations à obtenir à l'étranger pour que le médicament soit reconnu, vous appuyez le projet de loi.

M. Kay : En exceptant les fabricants étrangers, oui. Nous appuyons les modifications au projet de loi à cette exception près.

Le président : Merci. Monsieur Clark, à vous la parole.

Bruce Clark, vice-président, Affaires médicales et réglementaires, Apotex Inc. : Mesdames et messieurs les sénateurs, il faut dire dès le départ que ce dont je vais parler n'est que l'expérience d'une seule entreprise dans le contexte du RCAM.

On sentait bien, déjà à la lecture du titre de la loi, que cette démarche constituait un engagement envers l'Afrique, un engagement qui s'est soudain métamorphosé, allez savoir comment, en un régime.

C'est ainsi que nous percevions ce qui a transpiré. Il nous faut nous demander dès le départ ce qu'est l'objectif de la loi? Quelle en est l'intention? Cela aidera à répondre à certaines questions. Si son intention est bien de remettre la substance entre les mains des personnes qui en ont désespérément besoin pour traiter des maladies qui ne le sont pas actuellement et si le besoin persiste indépendamment des autres options disponibles, il faut examiner l'objectif de la loi. Le besoin existe toujours.

In our experience, we faced specific areas that were a particular challenge. The outset of the CAMR process, as it is now written, requires a country to make notification to the WTO of their intent or interest in obtaining a product under that provision. Then they are required to notify, in this case, the Government of Canada and subsequently a company such as Apotex of their desire to obtain a product.

The challenge is that the product is undetermined at this point. A lengthy list of products is appended to the legislation. I am sure that has been referred to previously. In the case of TriAvir, it was not on the list. One of the earliest steps was determining which product was most needed in which jurisdiction and the most effective dosage form or delivery of that product. That was not our decision, although we were involved in the discussion.

As Mr. Kay mentioned, MSF was a great player in determining what was needed. Through discussions with Health Canada, they agreed TriAvir was the combination that would be taken forward. That process was lengthy, but worked fairly well. Good collaboration occurred between the medical community, NGOs and Health Canada in discussions of how to take that forward. The approval process in Canada was remarkably efficient, effective and quick.

The challenge still remained in a country coming forward to be named. If you put yourself in the requesting country's shoes, they look at Canada and understand some provision in legislation exists that allows them to get some type of a product. However, it is not clear what that product might be, whether the company can provide it or under what terms the provision will be made. It is all based on trust. They cannot go through the catalogue of Apotex or any other company and say, "We want this product. How can you provide that to us?" Whereas, they can go to Indian and Brazilian manufacturers, identify the product they want to purchase and get on with the process. Therefore, a great deal of time was wasted in the initial stages of the process to get a country to come forward. Seven countries approached us. Rwanda was the only one that went through the process after understanding what was required. All the others turned away because the process was too complicated, too frustrating and not worth their effort; they had other options.

The next hurdle, if you will, was the negotiation of a voluntary licence. We tried prior to the approval of the product, which was in June 2006, to approach the patentees. In the case of TriAvir, four patent holders were involved: three companies and an individual. Each of those needs to be approached independently for discussions around licensing. That process was begun around the time of approval by Health Canada. The response that we received from the brand name industry and the patent holders was that discussions were premature because the product was not yet approved and no country had come forward. Therefore, we could

Notre entreprise a été appelée à composer avec des aspects particuliers qui constituaient un défi en soi. À la base, le processus RCAM tel qu'il est actuellement rédigé exige d'un pays qu'il notifie l'OMC de son intention ou de son intérêt à se procurer une substance en vertu de cette disposition. Puis, il est tenu de notifier le gouvernement du Canada, dans le cas qui nous occupe, et ensuite une entreprise comme Apotex, de son désir de se procurer la substance.

Le problème c'est qu'à cette étape-ci le produit n'est pas défini. Une longue liste de produits est annexée à la loi. Je suis sûr que l'on en a parlé précédemment. TriAvir ne figurait pas sur la liste. L'une des premières étapes était de déterminer pour quel produit et dans quelle juridiction les besoins étaient les plus criants ainsi que quelle forme posologique ou méthode d'administration du produit était la plus efficace. Ce n'est pas une décision que nous avons prise même si nous avons participé aux discussions.

Comme M. Kay l'a déjà dit, MSF a joué un grand rôle dans l'établissement des besoins. En discutant avec Santé Canada, ils se sont entendus pour déclarer que TriAvir était la combinaison qui serait mis de l'avant. Le processus a été long, mais est allé assez rondement. Une bonne collaboration a été établie entre la communauté médicale, les ONG et Santé Canada lors des discussions sur les méthodes à prendre pour faire avancer le produit. Le processus d'approbation au Canada a été remarquablement efficace et rapide.

Il restait une difficulté quant au fait qu'un pays devait se présenter et être identifié. Si vous vous mettez dans les souliers des pays qui demandent, ils comprennent que certaines dispositions de la loi au Canada leur permettent d'obtenir certains types de produits. Cependant, il n'est pas clair quels produits cela peut être, ni quelle entreprise peut leur fournir ou dans quel terme l'approvisionnement peut être fait. Tout dépend de la confiance. Il est impossible pour eux d'étudier le catalogue d'Apotex ou de toute autre entreprise et de dire tout simplement « Nous voulons ce produit. Comment pouvez-vous nous le fournir? » Ils peuvent toutefois se tourner vers les fabricants indiens ou brésiliens, choisir le produit qu'ils veulent acheter et poursuivre le processus. Par conséquent, beaucoup de temps a été gaspillé dans les étapes initiales du processus pour chercher à attirer des pays. Sept pays nous ont approchés. Le Rwanda est le seul qui ait suivi le processus après avoir compris ce que l'on attendait d'eux. Tous les autres pays ont abandonné parce que le processus était trop compliqué, trop frustrant et qu'il ne valait pas la peine d'investir tous ces efforts; ils avaient d'autres solutions qui s'offraient à eux.

La prochaine difficulté, si l'on peut dire, se situait à l'étape des négociations d'une licence volontaire. Nous avons tenté, avant l'approbation du produit, qui a eu lieu en juin 2006, d'approcher les brevetés. Dans le cas de TriAvir, il y avait quatre détenteurs de brevets : trois entreprises et une personne. Chacune de ces parties devait être rencontrée séparément pour discuter de licence. Le processus a débuté presque en même temps que l'approbation de Santé Canada. La réponse que nous ont donnée l'industrie des médicaments de marque et les détenteurs de brevets fut qu'il était trop tôt pour entamer des discussions parce que le produit n'avait

not even enter into discussions on a voluntary licence until a country came forward, which was about a year later.

It was not until 2007 that Rwanda finally made a request, and we were then able to tell the brand name companies that we had a country named. Then the negotiations began on the terms of those licence agreements. Ultimately, despite what was being very publicly stated in the press about willingness to grant voluntary licences, when it came down to the practicalities and details of those licences, they were completely unacceptable and far outside the terms defined within CAMR.

Interestingly enough, royalties were not the big issue. I think both parties agreed on the assigned royalty rates; they had no objection. The issues were around trademarking and diversion — you heard about that in the previous discussion — and about audit processes far over and beyond the provisions within CAMR.

It then came to the logistics of delivering the product to Rwanda. As previous speakers mentioned, the procurement process in the developing world is fairly complex. Many countries have to have very transparent tendering processes because their funds to purchase products come from the World Bank or other organizations. It is a very lengthy process. Therefore, after developing this product and navigating our side of the legislation, we were uncertain whether we would ever be able to deliver this product to Rwanda because we had to go through a tendering process. As you have also heard, pricing was an issue, but we were fortunate to be able to negotiate raw material prices that allowed us to be competitive.

The ability that this bill would give to develop regional provisions for structuring the patent terms and compulsory licences for a region would allow us, just on the basis of economies of scale, to drive the prices down. That is one of the most important impacts when it comes to price.

In the middle of the process, when Rwanda realized this would work and result in a product that would be delivered to them, they wanted to double their order, which we could not do. We could have sourced raw materials and manufactured it, but we could not have sent more product because we were restricted by the structure of the legislation, which we think is completely ridiculous. As well, we had two years to deliver the amount of product they were ordering.

As you may know, we sent the product in two separate shipments, one in September of last year and one in September of this year, for the practical purpose of maximizing the shelf life of the product. We do not want to send them enough medication for 21,000 patients for two years all in one shipment. However, we are required to fall within the two-year time restriction of the current legislation. That can be extended for another two years under the

pas encore été approuvé et qu'aucun pays ne s'était montré intéressé. Par conséquent, nous ne pouvions même pas entamer de discussion pour une licence volontaire avant qu'un pays ne se montre intéressé, ce qui n'est arrivé qu'un an plus tard.

Ce n'est qu'en 2007 que le Rwanda a enfin présenté une demande et qu'alors nous avons pu dire aux entreprises de médicaments de marque qu'un pays s'était manifesté. Alors les négociations ont débuté concernant les termes d'ententes de licence. Au bout du compte, malgré la grande publicité qui faisait état de la volonté d'accorder des licences volontaires, lorsque l'on en arrivait aux choses pratiques et aux détails de ces licences, les conditions étaient complètement inacceptables et bien loin des termes définis dans le RCAM.

Curieusement, les redevances ne furent pas un obstacle important. Je crois que les deux parties étaient d'accord sur les taux de redevance, aucune objection n'a été soulevée. Les problèmes concernaient les dépôts de marque de commerce et le détournement — vous en avez sûrement entendu parler plus tôt — ainsi que les processus de vérification qui vont bien au-delà des dispositions prévues par le RCAM.

Ensuite est venue la question de la logistique entourant la livraison du produit au Rwanda. Comme le témoin précédant l'a déjà dit, les processus d'approvisionnement dans les pays en développement sont très complexes. Un grand nombre de pays doivent avoir des processus d'appels d'offres transparents parce que les fonds pour acheter des produits viennent de la Banque mondiale ou d'autres organismes. C'est donc un processus très long. Aussi, après avoir développé ce produit et navigué au travers de nos lois, nous ne savions toujours pas si nous serions en mesure de livrer le produit au Rwanda parce que nous devions encore passer à travers un processus d'appels d'offres. Comme vous le savez, les prix étaient également un problème, mais nous avons eu la chance de pouvoir négocier des prix de matières premières qui nous permettaient de rester compétitifs.

Ce projet de loi donnerait la possibilité d'élaborer des dispositions régionales visant à structurer la durée des brevets délivrés et les licences obligatoires d'une région, ce qui nous permettrait, simplement en fonction de l'économie d'échelle, de réduire les coûts. C'est une des répercussions les plus importantes lorsqu'il est question de coûts.

Au beau milieu du processus, lorsque les responsables du Rwanda ont réalisé que ça fonctionnerait et qu'un produit leur serait livré, ils ont voulu doubler leur demande, ce que nous ne pouvions faire. Nous aurions pu acheter des matières premières et le fabriquer, mais nous n'aurions pu en envoyer davantage parce que nous étions limités par la structure de la loi, ce qui, à notre avis, est complètement ridicule. De plus, nous avions deux ans pour livrer la quantité de produits qu'ils avaient commandés.

Comme vous le savez peut-être, nous avons envoyé le produit en deux envois : un en septembre de l'année dernière, et l'autre en septembre de cette année, et ce, afin de maximiser la durée de conservation du produit. Nous ne voulons pas leur envoyer assez de médicaments pour 21 000 patients pour une période de deux ans dans un même envoi. Cependant, nous devons respecter les limites de deux ans imposées par la loi actuellement en vigueur.

current provisions; but in order to do so, we have to navigate the logistics, which is really unnecessary when you think of the purpose of delivering the product.

In reviewing each individual stage, with an extra week here or an extra month there, this process has gaps of years because we could not move under the structure of the legislation. Other aspects of it work quite well. As I said, we are happy to operate under approval by Health Canada. The review was efficient and effective, and the process worked very smoothly. The pre-qualification of this product under WHO, which is another vital piece of the process, went very smoothly as well. The issue is that if Rwanda wants to reorder, we have to start the negotiations all over again.

We have read in the press, as recently as yesterday, that the brand side of the industry are stating that they are doing their part and encouraging their members to provide voluntary licences, as they did last time. Well, they did not provide any voluntary licences last time. These products were provided under a compulsory licence. We were forced to take that route. I am not sure what they are referring to when they say that they are encouraging their members to continue with the voluntary licences. It did not happen.

Senator Fox: Is the compulsory licence process a difficult one?

Mr. Clark: No, once the decision was taken to go with the compulsory licence, I think we received it in 14 to 15 days. Why have the voluntary licence piece in there at all? There is no dispute about the terms of the licensing. The royalty rates are appended to the bill. No one has disagreed, on either side of the equation, on whether those are appropriate or restrictive. The issue is that they are there. Why do we not move directly to a compulsory licence situation? The question that is asked is about diversion. This was another part of the negotiation.

From a very practical point of view, consider the volume of products that we are sending to a nation such as Rwanda for a critical disease, where people are dying and where they have the infrastructure to distribute it. What is the likelihood that they will send that back to the developed world? It is hard to comprehend how they would take that away from their own people and distribute it back into the developed world, especially considering that the tablets are imprinted with "XCL," which means that it is not for distribution and sale within Canada.

Mr. Kay: As well, no equivalent brand name product exists in the developed world in this market.

Mr. Clark: From a top-line point of view, those are some of the hurdles that we ran into. As Mr. Kay said earlier, some simple fixes to the existing legislation are in this bill that would make it workable and feasible.

Cette période peut être prolongée de deux ans en vertu des dispositions actuelles. Toutefois, pour ce faire, nous devons travailler la logistique, ce qui s'avère tout à fait injustifié quand on pense à l'utilité du produit livré.

En examinant chaque étape, avec une semaine supplémentaire ici ou un mois de plus là, on s'aperçoit qu'il faudrait plus d'années pour mettre en oeuvre ce processus parce que nous ne pouvons faire fi de la structure de la loi. D'autres aspects du processus fonctionnent très bien. Comme je l'ai dit, nous sommes heureux de travailler avec l'approbation de Santé Canada. L'examen est efficace et le processus s'est déroulé sans faille. La préqualification de ce produit par l'OMS, qui est une autre étape essentielle du processus, s'est également déroulée en douceur. Le problème est que si le Rwanda souhaite passer une nouvelle commande, nous devons reprendre les négociations depuis le début.

Hier encore, nous avons lu dans la presse que les entreprises pharmaceutiques qui produisent des médicaments d'origine disent faire leur part et encourager leurs membres à délivrer des licences volontaires comme elles l'ont fait la dernière fois. La réalité est qu'elles n'ont pas délivré de licences volontaires la dernière fois. Ces produits ont été fournis en vertu d'une licence obligatoire. Nous avons été obligés d'agir ainsi. Je ne sais pas à quoi elles font référence lorsqu'elles disent encourager leurs membres à continuer avec des licences volontaires. Cela ne s'est pas produit.

Le sénateur Fox : Est-ce que le processus des licences obligatoires est difficile?

M. Clark : Non. Une fois que la décision d'opter pour les licences obligatoires a été prise, je crois que nous l'avons reçu dans les 14 ou 15 jours qui ont suivi. Pourquoi imposer la licence volontaire dans ce cas? Il n'y a pas de mésentente au sujet de la durée de la licence. Les taux de redevances sont annexés au projet de loi. Personne, des deux côtés de la table, n'a manifesté son désaccord ni jugé ces taux inappropriés ou limitatifs. Le problème c'est qu'ils le sont. Pourquoi n'optons-nous pas directement pour une licence obligatoire? La question posée concerne le détournement. C'était un autre aspect de la négociation.

D'un point de vue très pratique, il faut penser à la quantité de produits que nous envoyons dans un pays comme le Rwanda pour guérir une maladie très grave, un pays où les gens meurent et qui dispose d'une infrastructure pour les distribuer. Quelle est la probabilité qu'ils les renvoient dans les pays développés? Il est difficile de concevoir de quelle manière ils pourraient les enlever à leur propre peuple et les redistribuer aux pays développés, particulièrement si on tient compte du fait que les comprimés portent la mention « XCL », ce qui signifie que ces produits ne peuvent être distribués ni vendus au Canada.

M. Kay : De plus, aucun produit ayant un nom de marque semblable n'existe dans ce marché dans les pays développés.

M. Clark : D'un point de vue sommaire, il s'agit de certaines des difficultés que nous avons rencontrées. Comme M. Kay l'a dit plus tôt, certains des correctifs simples à la loi actuelle contenus dans ce projet de loi rendraient la chose plus efficace et plus réaliste.

This cannot be a one-off process. We have to look for something that is sustainable, and to be sustainable, it has to be practical for all parties. I believe similar provisions have been made in seven or eight other jurisdictions, yet nothing has been delivered out of those countries. One simple answer is that they do not have Apotex. We made a commitment five years ago that, as a Canadian company, this was an opportunity for Canadians to make a difference on the world stage and meet an overwhelming need. It was the right thing to do. We stepped forward, and regardless of the hurdles, we continued to press on.

I have never forgotten the statement of a senior diplomat from an African country who said that, based on his view and experience with CAMR, Canada has betrayed the trust that Africa has put in her. When you hear that from the nations that you are trying to help, it is sobering. Do Canadians know how little we are doing to respond to a very treatable disease with a system that can be very manageable with some very simple changes?

With all haste, proceed to make the changes necessary so that we can get on with what we do.

The Chair: Thank you all. That was very complete and clear.

For clarification, I believe you said that it was a year before Rwanda applied. Is that CAMR's fault, Rwanda's fault or Apotex's fault?

Mr. Clark: I do not think it is anyone's fault, per se. I believe that under the current legislation countries did not know what to do. We were in the situation of trying to figure out what product was needed. It also needs to be understood that there are ways to provide generic products to the developing world, and we do that, not restricted by patents. This is talking about specific products that have a critical need that are covered under patents, which we all know.

The truth is that countries are mystified by the process. In a normal transaction, we would offer product X required for disease Y, and they can purchase this from us directly. Whereas with CAMR, we are talking to them about a process, not a product. We try to explain how they have to make a request to the TRIPS Council, then they must notify the Canadian government and then Apotex; they do not understand why. They say that they can go to Aurobindo Pharma in India, for example, and buy this off the shelf. Therefore, why go through that process?

That was the discussion we had, as I said, with seven different countries. When we tried to explain the process to them, their eyes glazed over. They did not understand why they should have to do that.

The Chair: Did any of the seven countries purchase elsewhere?

Mr. Clark: I do not know.

Ça ne peut pas être un processus unique. On doit chercher quelque chose qui est durable, et pour être durable, ça doit être pratique pour toutes les parties. Je crois que des dispositions similaires ont été élaborées dans sept ou huit autres pays, bien que rien ne leur ait été livré. Une explication simple à ça est qu'ils n'ont pas Apotex. En tant qu'entreprise canadienne, nous nous sommes engagés il y a cinq ans à saisir cette occasion de faire une différence à l'échelle mondiale et de répondre à un besoin des plus importants. C'était la bonne chose à faire. Nous sommes allés de l'avant et, sans tenir compte des difficultés, nous avons poursuivi nos efforts.

Je n'ai jamais oublié les paroles d'un diplomate africain qui s'appuyait sur sa perception et son expérience du RCAM. Il a dit que le Canada a trahi la confiance que l'Afrique lui avait accordée. Lorsqu'on entend une telle chose de responsables d'autres pays qu'on essaie d'aider, ça rend plus modeste. Est-ce que les Canadiens savent à quel point nous en faisons peu pour répondre aux besoins imposés par une maladie qui se traite très bien avec un régime qui peut être très maniable si de simples modifications y sont apportées?

Il faut rapidement apporter les modifications nécessaires afin que nous puissions faire ce que nous faisons.

Le président : Merci à vous tous. C'était très complet et clair.

J'aimerais clarifier un point. Je crois que vous avez dit que c'était un an avant la demande du Rwanda. Est-ce la faute du RCAM, la faute du Rwanda ou la faute d'Apotex?

M. Clark : Je ne crois pas que ce soit la faute de quiconque. Je crois qu'en vertu de la loi actuelle, les pays ne savaient pas quoi faire. Nous nous trouvions dans une situation où nous tentions de déterminer quels produits étaient nécessaires. Il faut également comprendre qu'il y a des manières de fournir des produits génériques aux pays en voie de développement, et c'est ce que nous faisons, sans être limités par les brevets. On parle de produits bien précis qui sont essentiels et régis par des brevets, ce que nous savons tous.

La vérité est que les pays sont mystifiés par le processus. Dans le cas d'une transaction normale, nous offririons le produit X requis pour traiter la maladie Y, et ils pourraient l'acheter directement de nous. Avec le RCAM, nous leur parlons d'un processus, non pas d'un produit. Nous essayons d'expliquer de quelle manière ils doivent présenter une demande au Conseil des ADPIC, puis ils doivent en informer le gouvernement du Canada et, par la suite, Apotex. Ils ne comprennent pas pourquoi. Ils disent qu'ils peuvent faire directement affaire avec Aurobindo Pharma en Inde, par exemple, et acheter ce produit directement des tablettes. Par conséquent, pourquoi devraient-ils passer par ce processus?

C'est la discussion que nous avons eue, comme je l'ai dit, avec sept pays différents. Lorsque nous avons essayé de leur expliquer le processus, leurs yeux sont devenus vitreux. Ils n'ont pas compris pourquoi ils devaient faire ça.

Le président : Est-ce qu'un de ces sept pays a acheté des produits ailleurs?

M. Clark : Je ne sais pas.

Senator Moore: Mr. Keon, how many manufacturers do you represent? You said that it is 10 to 12; I thought you would know the number exactly.

Mr. Keon: We have eight manufacturers, one fine chemical manufacturer and five contract research organization, so 14 members in total.

Senator Moore: Mr. Kay, you have looked at the bill. In your opinion, is it WTO-compliant?

Mr. Kay: I have no idea.

Mr. Keon: The association's view is that it is.

Senator Moore: Mr. Keon, your association has looked at it?

Mr. Keon: Yes, we have.

Senator Moore: The August 30 decision that we have heard about provides flexibility for this process to happen and this bill to come forward. Are you satisfied that it meets WTO requirements?

Mr. Keon: Yes.

Senator Moore: Mr. Clark, you mentioned that you dealt with the four patent holders and were readily able to strike a deal with regard to royalty and branding. Who do you satisfy with regard to diversion? Is it those patent holders, or who else are you dealing with here? When looking at the whole process, with whom are dealing?

Mr. Clark: That is a discussion with the patent holders.

Senator Moore: How long did that process take? You said that you started in June 2006.

Mr. Clark: Yes, and it was not until the end of August 2007 that the whole process wrapped up.

Senator Moore: That is a matter of negotiation between your company and those patent holders, aside from any other requirements in the legislation. It took that long?

Mr. Clark: That is correct.

Mr. Kay: It took that long for them to say that they were not giving us a voluntary licence.

Senator Moore: I know. I wanted to get to that. I asked this question yesterday. To get to the compulsory licence process and have a decision within 15 days, which I think is quite reasonable, it took 14 months. Is there no cut-off sooner than that, whereby you determine the people have not been able to come to an agreement after three months, for example, so now we will go into the compulsory process? That open-ended process seems to be a big problem here.

Mr. Clark: As the legislation is written, there is actually a 30-day process. It is defined as demonstrating within 30 days for a voluntary process to go forward.

Le sénateur Moore : Monsieur Keon, combien de fabricants représentez-vous? Vous avez dit qu'il y en avait 10 ou 12. Je croyais que vous auriez su le nombre exact.

M. Keon : Nous avons huit fabricants, un fabricant de produits chimiques fins et cinq entreprises de recherche sous contrat, donc 14 membres en tout.

Le sénateur Moore : M. Kay, vous avez vu le projet de loi. Selon vous, est-il conforme aux normes de l'OMC?

M. Kay : Je n'en ai aucune idée.

M. Keon : L'association croit que oui.

Le sénateur Moore : M. Keon, votre association l'a-t-elle regardé?

M. Keon : Oui, nous l'avons regardé.

Le sénateur Moore : La décision rendue le 30 août dont nous avons entendu parler accorde une certaine souplesse à la mise en œuvre de ce processus et à l'adoption de ce projet de loi. Croyez-vous qu'il répond aux exigences de l'OMC?

M. Keon : Oui.

Le sénateur Moore : Monsieur Clark, vous avez dit avoir composé avec les quatre titulaires de brevet et que vous étiez déjà prêt à conclure une entente concernant les redevances et la marque. Qui satisfaites-vous en ce qui a trait au détournement? S'agit-il de ces titulaires de brevet? Avec qui d'autres traitez-vous ici? Lorsqu'on observe l'ensemble du processus, avec qui traitez-vous?

M. Clark : C'est une discussion avec les titulaires de brevet.

Le sénateur Moore : Combien de temps a pris ce processus? Vous avez dit avoir commencé en juin 2006.

M. Clark : Oui, et ce n'est pas avant la fin du mois d'août 2007 que s'est conclu l'ensemble du processus.

Le sénateur Moore : C'est une question de négociation entre votre entreprise et ces titulaires de brevet, en plus de toutes les autres exigences législatives. Ça a pris tant de temps?

M. Clark : C'est exact.

M. Kay : Il leur a fallu autant de temps pour dire qu'ils ne nous octroyaient pas une licence volontaire.

Le sénateur Moore : Je sais. Je voulais en arriver à ça. J'ai posé cette question hier. Pour en arriver au processus de licence obligatoire et prendre une décision en 15 jours, ce qui, à mon avis, est tout à fait raisonnable, il a fallu 14 mois. N'y a-t-il pas de date butoir à laquelle on peut déterminer que les gens n'ont pas été en mesure de s'entendre, par exemple après trois mois, et à partir de laquelle on adopte un processus obligatoire? Ce processus ouvert semble être un problème important dans le cas présent.

M. Clark : Telle que la loi a été rédigée, il existe en réalité un processus de 30 jours. Il est stipulé que, pour qu'un processus volontaire soit adopté, la décision doit être prise dans les 30 jours.

The 14 months was actually us trying to find, in good faith, a middle ground or at least some way to come to a voluntary licence, which ultimately we could not do. We said that enough is enough; we will move on to the compulsory licence phase.

Senator Moore: Could your company have cut that off sooner, determined it was not going anywhere, agreed to disagree and moved on to a compulsory process?

Mr. Clark: The legislation provides a 30-day period for us to demonstrate in good faith that we tried to negotiate a voluntary licence. Part of our challenge was that it is one thing to say that in the legislation, but our lawyers advised us that there is much more to good faith and the process of negotiation that they wanted to go through prior to using the default of 30 days. That was why we ended up at 14 months of trying to negotiate.

Senator Moore: Senator Fox or someone asked about this, that Rwanda came forward in 2007. How does an importing country do that? Do they go through their local embassy? Do they contact you directly? How do they become familiar with the Canadian legislation and with the product list to see whether your product is on it? To whom do they go?

Mr. Clark: That is one of the biggest problems, that there is no clear avenue. That is where the NGOs have done a good service, whether its Médecins Sans Frontières, the Clinton Foundation or others, in trying to raise awareness in the developing world about this as an option.

Senator Moore: Tell us about the process of how Apotex linked up with Rwanda.

Mr. Clark: We received a fax from the head of their HIV treatment program, who apparently independently came across the legislation and the opportunity to make the request under CAMR. They made the request to the TRIPS Council and the WTO and then followed the process to notify the Canadian government and ourselves. It was one individual within that organization; it was not through an embassy. The inquiry is typically through the health ministries or individuals within the health ministries inquiring about the process.

Senator Moore: Who has the obligation to then give Rwanda the legislation so that they can see what they are dealing with?

Mr. Clark: In this case, we provided them access to the information as best we could and a step-wise process to go through in assistance.

Au cours de ces 14 mois, nous avons en réalité essayé de trouver, en toute bonne foi, un terrain d'entente ou, à tout le moins, une manière d'en arriver à obtenir une licence volontaire. Finalement, nous avons été incapable de le faire. Nous avons décidé que c'était assez, et nous avons opté pour la licence obligatoire.

Le sénateur Moore : Votre entreprise n'aurait-elle pas pu mettre un terme plus tôt à ça, en déterminant que ça n'allait nulle part et en convenant qu'il était nécessaire d'opter pour un processus obligatoire?

M. Clark : La loi prévoit une période de 30 jours au cours de laquelle nous devons démontrer avoir essayé de négocier une licence volontaire en toute bonne foi. Une partie de notre difficulté résidait dans le fait qu'il est simple d'inscrire un tel point dans la loi, mais nos avocats nous ont dit qu'il fallait aller au-delà de la bonne foi et qu'ils souhaitaient amorcer le processus de négociation avant d'entamer la période de 30 jours par défaut. C'est pour cette raison que nous avons mis un terme à ces négociations qui ont duré 14 mois.

Le sénateur Moore : Le sénateur Fox ou quelqu'un d'autre s'est informé du fait que le Rwanda s'est manifesté en 2007. De quelle manière un pays qui fait de l'importation procède-t-il? Doit-il faire affaire avec l'ambassade locale? Communique-t-il directement avec vous? Que fait-il pour bien connaître les lois canadiennes et la liste de produits offerts afin de savoir si votre produit y apparaît? Vers qui doit-il se tourner?

M. Clark : C'est un des principaux problèmes. Il n'y a pas de manière claire de procéder. C'est à ce moment que les ONG ont donné un bon service, que ce soit Médecins Sans Frontières, la Fondation Clinton ou toute autre. Elles essaient de sensibiliser davantage les pays en voie de développement à cet égard.

Le sénateur Moore : Parlez-nous du processus qui a permis à Apotex d'établir des liens avec le Rwanda.

M. Clark : Nous avons reçu une télécopie du chef de leur programme de traitement du VIH qui a apparemment pris connaissance par lui-même de la loi et de la possibilité de faire cette demande en vertu du CRAM. Il a fait la demande au Conseil des ADPIC et à l'OMC, puis a suivi le processus nécessaire pour informer le gouvernement canadien et nous-mêmes. C'est une personne qui travaillait au sein de cette organisation. Ça ne s'est pas fait par l'entremise d'une ambassade. La demande provient habituellement de ministères de la santé ou de personnes qui travaillent au sein de ministères de la santé et qui s'informent au sujet du processus.

Le sénateur Moore : Qui a alors l'obligation de remettre la loi au Rwanda afin que les responsables puissent savoir avec quoi ils composent?

M. Clark : Dans ce cas, nous leur avons fourni l'information du mieux que nous le pouvions de même qu'un processus par étape pour les aider.

Otherwise, currently the way it appears, their countries are pretty much on their own to find out how to access this and what opportunities are available; that is a problem. We need to have a better way for Canada to advise the developing world that this is an option; we have a big gap.

The Chair: Maybe I am the only one who believes this, and being a lawyer, I guess I can say this; it sounds as though the lawyers are one of the villains in this. If in 30 days the lawyers do not think that you could demonstrate good faith, that you had to carry on for however number of months, I do not get it. I hope in the additional questioning, at least for my benefit, it might come out as to why after 30 days you did not determine that you tried your best and moved on.

Mr. Kay: It is bad enough dealing with one lawyer; we were dealing with four different firms.

Mr. Keon: Part of the difficulty in this whole process is that to start negotiations, you must have identified a country that wants your product. When you go to a country and identify your product, you do not have a licence. It is backward. You want to tell Rwanda or another country that you can provide the product, but you do not have a licence. To start the whole compulsory licensing process and voluntary negotiations, companies want to know who you will sell it to, but you do not have a legal right to sell it yet.

Therefore, the whole process currently is complicated and backward. That is one reason this bill is good; it simplifies matters.

Senator Moore: Did Rwanda have to have approval of funding from the Global Fund before they came to your company? We are told that takes a year as well and that it must happen before they can apply.

Mr. Clark: That, I do not know.

Mr. Kay: We began the process on faith, that when they placed the order, they would eventually find the mechanism to pay it.

Senator Harb: Thank you for your presentation. You mentioned that you are probably the only company in the developed world that provides this type of product and did this type of shipment. Is that correct?

Mr. Kay: The only company in Canada.

Senator Harb: Did any other developed country do that?

Mr. Clark: For this particular product, when we visited Rwanda, we did see another supplier of this combination, but they were finishing that contract and transferring to the Apotex product.

Senator Harb: From what country was that?

Mr. Clark: That was an Indian product.

Dans les autres cas, il semble que les pays doivent se débrouiller pour obtenir l'information et connaître les possibilités qui s'offrent à eux; c'est un problème. Nous devons trouver un meilleur moyen de permettre au Canada d'informer les pays en développement de cette possibilité; il y a une importante lacune à cet égard.

Le président : Je suis peut-être le seul à le penser, mais comme je suis avocat, j'imagine que je peux le dire; on dirait que les avocats comptent parmi les méchants dans cette affaire. Si, après trente jours, les avocats ne pensaient pas que vous pouviez faire preuve de bonne foi, que vous avez dû continuer pendant je ne sais combien de mois, je ne comprends pas. J'espère que les prochaines questions vont me permettre de comprendre pourquoi, après trente jours, vous n'avez pas conclu que vous aviez fait de votre mieux et passé à l'étape suivante.

M. Kay : C'est déjà assez difficile d'avoir affaire à un avocat; nous avions affaire à quatre cabinets différents.

M. Keon : La difficulté qui émane de ce processus est en partie liée au fait que, pour amorcer des négociations, vous devez avoir trouvé un pays qui veut acheter votre produit. Quand vous allez dans un pays pour présenter votre produit, vous n'avez pas de licence. C'est rétrograde. Vous voulez dire au Rwanda ou à un autre pays que vous pouvez lui fournir le produit, mais vous n'avez pas de licence. Pour amorcer la procédure de demande de licence obligatoire et les négociations volontaires, les entreprises veulent savoir à qui vous allez vendre le produit, mais vous n'avez pas encore de droit légal de le vendre.

Par conséquent, tout le processus actuel est complexe et rétrograde. C'est la raison pour laquelle ce projet de loi est un pas dans la bonne direction; il simplifie les choses.

Le sénateur Moore : Le Rwanda a-t-il dû obtenir l'approbation du financement auprès du Fonds mondial avant de faire appel à votre entreprise? Il paraît que ce processus s'étend lui aussi sur un an et qu'il doit avoir lieu avant que l'entreprise ne présente une demande.

M. Clark : Ça, je ne le sais pas.

M. Kay : Nous avons amorcé le processus en misant sur la confiance, en espérant que le Rwanda finirait par trouver un moyen de payer la facture pour les produits commandés.

Le sénateur Harb : Merci pour votre exposé. Vous avez dit que vous étiez probablement la seule entreprise dans les pays développés à fournir ce type de produit et à faire ce genre d'envoi. Est-ce exact?

M. Kay : Nous sommes la seule entreprise au Canada.

Le sénateur Harb : Y a-t-il d'autres pays développés qui le font?

M. Clark : Pendant que nous étions au Rwanda, nous avons vu un autre fournisseur de cette association de produits, mais il terminait son contrat pour commencer à vendre les produits d'Apotex.

Le sénateur Harb : De quel pays était ce fournisseur?

M. Clark : De l'Inde.

Senator Harb: That is the point that I wanted to make. You have many nightmares around you. You are the hero, in a sense. From your statement, you want to do well. Generally, I believe you, and I am sure that my colleagues do, too. However, you are surrounded by competition from developing countries, such as Brazil, India, China, and others that will come on stream. You have to compete with their products in terms of their prices and your prices. You have a second nightmare from the legislation, which is creating hurdles for you, and you have a third nightmare in that you are their worst nightmare and they are your worst nightmare. By that, I mean the brand name companies because, whether or not you like it, you are in competition with them also. Finally, we have the pledge to Africa. Many different variables exist.

You are suggesting that we start with support of Bill S-232 — at least that will resolve some of your nightmares and allow you to move on to the next step. Is that what you are saying?

Mr. Clark: I think that is fair.

Mr. Kay: Yes.

Senator Harb: Mr. Keon, when the witness appeared before us, Senator Goldstein, who introduced the bill, said that part of the bill would replace a country by an NGO. That is, rather than a country applying to subscribe to the product, an NGO would subscribe to that product. However, when the WTO agreed to allow countries to subscribe, they did not mention NGOs. In your view, would that continue to make the bill consistent with WTO provisions, or do you think that, while the bill is approved, we still need to go to WTO to get clarification?

Mr. Keon: As we heard Mr. Clark and the previous speakers say, the NGOs are critical to this. The Global Fund has the money to buy these products. However, they want access to more competitively priced products to make their funds go further so that they can treat more people.

We have always favoured allowing the NGOs to work with the countries to identify their needs and then represent them on their behalf.

Senator Massicotte: It is very honourable that you are doing this on a cost basis. Obviously, you are a responsible Canadian partnered with society. I am a big believer in the market system. I strongly believe that the world's poor would best be served by open-market response to their needs. Having said that, we have to find a mechanism so that you make a reasonable profit and are highly motivated not only to satisfy certain needs but also many needs on an aggressive basis.

Le sénateur Harb : C'est ce que je voulais faire valoir. Il y a beaucoup de cauchemars autour de vous. Vous êtes le héros, dans un sens. D'après votre exposé, vous voulez bien faire les choses. De façon générale, je vous crois, et je suis certain que mes collègues vous croient aussi. Cependant, vous faites face à beaucoup de concurrence de la part des pays développés, comme le Brésil, l'Inde, la Chine et d'autres pays qui s'ajouteront à la liste. Vos prix doivent être concurrentiels par rapport aux leurs. Un autre cauchemar vient de la législation, qui vous crée des obstacles, et le troisième cauchemar, c'est que vous êtes leur pire cauchemar et qu'ils sont votre pire cauchemar. Je parle ici des fabricants de médicaments d'origine, parce que, n'en déplaise à qui que ce soit, vous êtes en concurrence avec eux aussi. Enfin, nous avons l'engagement envers l'Afrique. Il existe de nombreuses variables

Vous proposez que nous commencions par appuyer le projet de loi S-232 — cela vous permettra au moins de résoudre certains de vos cauchemars et de passer à l'étape suivante. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Clark : Je pense que c'est juste.

M. Kay : Oui.

Le sénateur Hard : Monsieur Keon, quand nous avons reçu le témoin, le sénateur Goldstein, qui a déposé le projet de loi, a dit qu'une partie du projet de loi prévoyait le remplacement d'un pays par une ONG. C'est-à-dire que les demandes de produit seraient présentées par une ONG plutôt que par un pays. Cependant, quand l'OMC a accepté de permettre aux pays de présenter des demandes, elle n'a pas parlé des ONG. À votre avis, compte tenu de cet élément, le projet de loi serait-il toujours conforme aux dispositions de l'OMC, ou pensez-vous que, même si le projet de loi est adopté, nous devons tout de même obtenir des précisions auprès de l'OMC?

M. Keon : Comme l'ont dit M. Clark et les témoins précédents, les ONG jouent un rôle essentiel dans ce dossier. Le Fonds mondial a l'argent nécessaire pour acheter ces produits. Or, il veut les obtenir à un prix plus concurrentiel pour pouvoir en acheter davantage et traiter plus de gens.

Nous avons toujours été favorables à l'idée de permettre aux ONG de travailler avec les pays pour les aider à déterminer leurs besoins et les représenter par la suite.

Le sénateur Massicotte : C'est tout à votre honneur de faire cela sur la base du prix coûtant. Vous êtes manifestement un Canadien responsable qui collabore avec la société. Je suis un partisan convaincu du régime de marché. Je crois fermement que les intérêts des pauvres de ce monde seraient mieux servis dans un marché libre. Cela dit, nous devons trouver un mécanisme qui vous permettrait de faire un profit acceptable de sorte que vous ayez la motivation nécessaire pour répondre non seulement à quelques besoins, mais à de nombreux besoins de façon dynamique.

Will this amendment to the act allow that vibrant competition to occur, where we do not rely upon the generosity or non-profit nature of a supply contract? How do we get to many parties being available and competing to drive down the cost so that everyone wins?

Mr. Kay: The answer is that this will allow us to compete from Canada. We still have to compete on a worldwide basis. If, at the end of the day, they can buy these products from India, for example, for less than from a Canadian company, so be it. Without the amendments, you will not get a Canadian company to step up and take advantage of manufacturing the products in Canada.

Senator Massicotte: Is that because the impediments are such that you cannot be competitive?

Mr. Kay: It is not that we cannot be competitive. It is a matter of stick handling through the bureaucracy, through the legislation. At the end of the day, it is not worth it because I can put my resources to other areas where I can make a good return on investment. I do not mind doing something such as providing life-saving drugs at cost because it is our corporate social responsibility, providing I do not tie up my whole organization in handcuffs.

Senator Massicotte: Why then do you not increase your cost? While 19 cents was good from your experience, if you made it 30 cents, would you have more interest to go through this burdensome bureaucracy and still deliver the product?

Mr. Kay: At 30 cents, they would buy the drugs from another country.

Senator Massicotte: The issue is that you allow yourself to become competitive with fewer obstacles. In a world sense, what is more important than it coming from Canada is that the need is satisfied. You seem to suggest that other countries have mechanisms in place with fewer obstacles to satisfy that need at a lower cost. Is that the case, or are many needs not satisfied that are less price-sensitive and allow you to make a bigger product?

Mr. Kay: There are needs not being satisfied. Also, certain countries would prefer not to buy from an Indian company but to buy from a first-world country such as Canada, where they know the quality of products manufactured are of the highest standard.

Senator Massicotte: If that is the case, then why do you not charge a higher price and make a profit to motivate you to go through this process and not hinder that supply?

Mr. Kay: If we could, we would, but we cannot. We have to be competitive. At the end of the day, it turns into being a commodity business.

Cette modification à la loi permettra-t-elle cette saine concurrence, où nous ne dépendons pas de la générosité ou de la nature non lucrative d'un contrat d'approvisionnement? Que doit-on faire pour que de nombreuses parties se fassent concurrence et que cela réduise les coûts de sorte que tous y gagnent?

M. Kay : En fait, cela va nous permettre d'être concurrentiels au Canada. Nous devons quand même être concurrentiels à l'échelle mondiale. Si, au bout du compte, ils peuvent acheter ces produits de l'Inde, par exemple, à un coût moindre que s'ils les achetaient d'une entreprise canadienne, tant pis. Si la loi n'est pas modifiée, les entreprises canadiennes ne seront pas en mesure d'intensifier leurs efforts et de miser sur la fabrication des produits au Canada.

Le sénateur Massicotte : Est-ce parce que les obstacles sont tels que vous ne pouvez pas être concurrentiels?

M. Kay : Ce n'est pas que nous ne pouvons pas être concurrentiels. C'est qu'il faut savoir manoeuvrer habilement à travers la bureaucratie, à travers la législation. Au bout du compte, cela ne vaut pas la peine parce que je peux consacrer mes ressources à d'autres activités qui me permettront d'obtenir un bon rendement du capital investi. Je n'ai aucun problème à fournir des médicaments qui pourraient sauver des vies au prix coûtant parce que c'est une responsabilité sociale de l'entreprise, pourvu que je ne paralyse pas l'ensemble de mon organisation.

Le sénateur Massicotte : Pourquoi alors n'augmentez-vous pas vos prix? Vous demandiez 19 cents et l'expérience s'est révélée positive; si vous demandiez 30 cents, auriez-vous plus d'intérêt à vous soumettre à cette lourde bureaucratie et seriez-vous tout de même capable de fournir le produit?

M. Kay : À 30 cents, ils achèteraient les médicaments d'un autre pays.

Le sénateur Massicotte : En fait, vous pouvez vous permettre d'être plus concurrentiel quand il y a moins d'obstacles. Compte tenu de la situation actuelle dans le monde, ce qui compte le plus, c'est qu'on réponde aux besoins, peu importe que le produit provienne ou non du Canada. Vous semblez dire que d'autres pays disposent de mécanismes comportant moins d'obstacles qui leur permettent de répondre à ce besoin à un coût moindre. Est-ce exact, ou y a-t-il des besoins moins sensibles au prix auxquels on ne répond pas et qui vous permettent de fabriquer un produit plus solide?

M. Kay : Il y a des besoins auxquels on ne répond pas. Par ailleurs, certains pays préféreraient ne pas acheter d'une entreprise indienne et faire affaire avec un pays industrialisé comme le Canada, parce qu'ils savent que la qualité des produits fabriqués ici respecte les normes les plus élevées.

Le sénateur Massicotte : Si tel est le cas, alors pourquoi ne demandez-vous pas un prix plus élevé pour faire un profit qui vous motiverait à vous soumettre à ce processus et à ne pas nuire à l'approvisionnement?

M. Kay : Si nous le pouvions, nous le ferions, mais nous ne le pouvons pas. Nous devons être concurrentiels. Au bout du compte, c'est de la marchandise.

Senator Massicotte: We are going in circles. For some products, no competition exists. A need that is not being satisfied, or some demand exists maybe for a high-quality producer such as Canada. I am not a big believer that you will do much of this on a non-profit basis. I want to ensure that the structure we create is such that you will be motivated to do this many times and compete with other countries.

Mr. Kay: We would continue to do it for no profit because it is the right thing to do. We have the capacity and the capabilities.

Senator Gerstein: I wish to pursue Senator Massicotte's question. In the process, which may have higher obstacles and lower obstacles, at what point in your discussion with a potential customer does the subject of price come up? When do they ask about the cost?

Mr. Clark: Again, I will speak to our experience currently. The discussion of pricing did not happen until it was clear on Rwanda's side that a valid process was actually in place. That is, there was an end point to this. A discussion took place about us going through the tendering process, and then we were told, "This is your competition. This is the price." The discussion around price came in probably two thirds of the way through the process.

With respect to price and the change proposed in this legislation, by expanding the compulsory licence model to a region or a jurisdiction — and this product is not just needed in Rwanda; it is needed in the whole region — we are able to source raw materials at a much better price when we start moving into volume. Some of the confusion around the pricing initially for the Apotex product was — because of the development costs — that it was over twice the price of the commercial cost that we were able to hit because of the economies of scale. When that is expanded to multiple regions, then we are able to drive that price down and be competitive on an international basis. There is no issue about competing on price. It is the guarantee that we will be able to get something into the market that is the driving factor for us.

I agree with questioning around the pricing or the economics, if you will. We have to create a sustainable process. To be sustainable, even if the decision is that it is not for profit, we still have to drive as much cost out of the equation as possible to deliver an at-cost solution at a price those countries are willing to pay.

Senator Fox: Would the global funding organizations play a role in determining what price they find acceptable? Do they impose conditions to funding? You mentioned calls for tender.

Mr. Clark: Under the open-tendering process, there is an understanding implicit in that process to compete. I have not seen anything that says that there are controls or a range of pricing that they will find acceptable.

Le sénateur Massicotte : Nous tournons en rond. Pour certains produits, il n'y aucune concurrence. Il y a un besoin auquel on ne répond pas, ou il y a peut-être une certaine demande à laquelle peut répondre un producteur de grande qualité comme le Canada. Je ne crois pas vraiment que vous allez faire cela en grande partie à titre non lucratif. Je veux être certain que la structure que nous allons créer vous motivera à poser ce geste de nombreuses fois et à faire concurrence aux autres pays.

M. Kay : Nous continuerions à le faire à titre non lucratif parce que c'est la bonne chose à faire. Nous avons la capacité et les ressources.

Le sénateur Gerstein : J'aimerais revenir à la question du sénateur Massicotte. Au cours du processus, qui peut comporter des obstacles plus ou moins grands, à quel moment de votre discussion avec un client éventuel parlez-vous de prix? À quel moment votre client se renseigne-t-il à propos des coûts?

M. Clark : Je vais reprendre l'exemple de l'expérience que nous vivons actuellement. Nous n'avons pas parlé de prix avant qu'il ne soit clair que, du côté du Rwanda, un processus valide était bel et bien en place. C'est-à-dire qu'on pouvait entrevoir le résultat final. Une discussion a eu lieu à propos du processus d'appel d'offres, et on nous a dit : « C'est votre appel d'offres. C'est le prix. » La discussion à propos du prix a probablement eu lieu aux deux tiers du processus.

En ce qui concerne le prix et le changement qu'il est proposé d'apporter à la législation, en élargissant l'application du modèle de licence obligatoire pour qu'elle englobe une région ou un territoire — le Rwanda n'est pas le seul pays à avoir besoin de ce produit; toute la région en a besoin — nous sommes en mesure de nous procurer des matériaux bruts à un bien meilleur prix lorsqu'on augmente le volume. Une part de la confusion qui entourait l'établissement du prix du produit d'Apotex au départ était que — en raison des coûts de développement — il s'élevait à plus de deux fois le coût commercial que nous pouvions établir en raison des économies d'échelle. Si nous pouvons viser plusieurs régions, nous serons en mesure de réduire le prix et d'être concurrentiels à l'échelle internationale. Ce n'est pas difficile d'être concurrentiels à l'égard du prix. L'élément moteur pour nous, c'est de garantir que nous serons en mesure de mettre quelque chose sur le marché.

Je suis d'accord pour qu'on s'interroge sur l'établissement du prix ou l'aspect économique, si vous le voulez. Nous devons mettre en place un processus durable. Pour qu'il soit durable, même si on décide de le faire sans but lucratif, nous devons quand même réduire les coûts le plus possible pour offrir une solution au coût de revient, à un prix que ces pays sont prêts à payer.

Le sénateur Fox : Les organisations du Fonds mondial jouent-elles un rôle dans la détermination du prix qui est jugé acceptable? Est-ce qu'elles imposent des conditions relativement au financement? Vous avez parlé d'appels d'offres.

M. Clark : Dans le cadre du processus d'appel d'offres ouvert, le fait d'avoir à être concurrentiel est implicite. Je n'ai rien vu qui laisse entendre qu'il y a des contrôles ou une échelle de prix jugée acceptable.

Mr. Kay: Remember, at this point in time, we are limited to only one experience.

Senator Ringuette: Thank you for explaining to us your unique experience as a Canadian company and also the great amount of goodwill you put into your efforts.

I am somewhat dismayed. On one hand, some colleagues seem to be arguing about the free market. It seems that if one wants to promote free markets, then we should remove complexities and rules. Basically, this is what Bill S-232 is trying to achieve.

In the last five years, what product and which brand name companies located in Canada have made any shipment from the list of products in CAMR to developing countries?

Mr. Kay: We are not equipped to answer. I know the brand name industry, through other organizations, does donate products to sub-Saharan Africa, but I do not know the value.

Senator Ringuette: We were told by Senator Goldstein that it is about \$50,000 per Canadian company or something similar per year.

Mr. Keon: Outside of CAMR, both the generic and brand name companies donate substantial volumes of medicines to the developing world. Health Partners International of Canada, HPIC, is a not-for-profit relief and development organization. A generic company, Pharmascience Inc., from Montreal has been the largest donor through HPIC for the last few years. Pharmaceutical companies do donate medicines.

This bill and the legislation is intended to allow generic companies to make copies of patented medicines to bring those costs down on medicines they could not otherwise make.

The Chair: The bottom line is that more medicine has been donated outside CAMR than has been transferred to desiring countries through CAMR.

Mr. Kay: However, they are not necessarily patented medicines.

Mr. Keon: Generic companies make and export non-patented medicines to over 100 countries. This bill deals with patented medicines that generic companies might be able to make under compulsory licensing schemes.

Mr. Clark: In that respect, it is one thing to donate medicines and provide those through various organizations. However, this bill is not talking about charity; we are talking about self-determination. This bill allows countries to identify their needs; they have the resources and infrastructure in order to treat their

M. Kay : Il faut se rappeler qu'à l'heure actuelle nous n'avons qu'une seule expérience.

Le sénateur Ringuette : Merci de nous parler de votre unique expérience en tant qu'entreprise canadienne et pour toute cette bonne volonté dont vous faites preuve dans les efforts que vous déployez.

Je suis quelque peu consternée. D'une part, certains collègues semblent se disputer au sujet du marché libre. Il semble que, si l'on veut promouvoir les marchés libres, il faudrait éliminer les complexités et les règles. Essentiellement, c'est ce que vise le projet de loi S-232.

Au cours des cinq dernières années, quels produits faisant partie de la liste des produits du RCAM ont été expédiés du Canada vers les pays en voie de développement, et par quels fabricants de médicaments d'origine?

M. Kay : Nous n'avons pas les moyens de répondre. Je sais que, par l'entremise d'autres organisations, les fabricants de médicaments d'origine donnent des produits à l'Afrique subsaharienne, mais je n'en connais pas la valeur.

Le sénateur Ringuette : Le sénateur Goldstein nous a indiqué qu'il s'agit d'environ 50 000 \$ par année, par fabricant canadien.

M. Keon : Les fabricants de médicaments d'origine et les fabricants de médicaments génériques donnent d'importantes quantités de médicaments aux pays en voie de développement, en dehors du cadre du RCAM. Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale, PCSI, est une organisation à but non lucratif d'aide humanitaire et d'aide au développement. Un fabricant de médicaments génériques, Pharmascience Inc., de Montréal, est l'entreprise qui a fait le plus de dons par l'entremise de PCSI au cours des dernières années. Oui, les entreprises pharmaceutiques font des dons de médicaments.

Le projet de loi et la loi visent à permettre aux fabricants de médicaments génériques de fabriquer les médicaments brevetés, ce qui leur permet de réduire le coût de ces médicaments qu'il leur serait autrement impossible de produire.

Le président : Au bout du compte, il y a eu plus de dons de médicaments faits hors du cadre que dans le cadre du RCAM.

M. Kay : Il ne s'agit cependant pas toujours de médicaments brevetés.

M. Keon : Les fabricants de médicaments génériques fabriquent des médicaments non brevetés et les exportent vers plus de cent pays. Le projet de loi traite des médicaments brevetés que les fabricants de médicaments génériques pourraient fabriquer en vertu de licences obligatoires.

M. Clark : En ce sens, c'est une chose que de donner des médicaments par l'entremise de diverses organisations. Cependant, le projet de loi ne traite pas de charité; nous parlons ici d'autodétermination. Le projet de loi permet aux pays de définir leurs besoins; ils disposent des ressources et de

own issues. This is about their self-determination and being able to choose. It is not charity; it is about choice.

Senator Fox: You mentioned the phrase “easy fixes” in your presentation. One of the easy fixes would be to eliminate the voluntary licence process and go directly to the compulsory licence. Is that possible?

Mr. Clark: Even under current legislation, that is possible. It is the default mechanism. They assume you cannot reach a voluntary licence, so the compulsory licensing approach is there.

Senator Fox: Would you keep the voluntary licence approach, but within strict time limits? As soon as you put strict time limits on it, does it not become a compulsory licence approach?

Mr. Clark: That is our view exactly. It is unnecessary for both parties. It is a waste of their time and ours when both sides have agreed to the structure of compulsory licensing.

Senator Fox: The first easy fix would be to go to a compulsory licence. The second would be to eliminate the requirement that the process start with a request from a given country.

Mr. Clark: That is correct. That could be done by the provision saying that there would be regional compulsory licences established or opportunities for regions to be covered.

Senator Fox: That would be an application by an NGO, and they would need that country's support, is that correct?

Mr. Kay: If it is done through an NGO, it is representing a specific country or region.

Senator Fox: The advantage of the proposed changes over the present system is that the NGO would be proactive to seek the support, when now you are saying that countries are not aware of the possibilities of doing this. I would have thought Foreign Affairs and International Trade Canada, through the embassies, would have promoted this as a Canadian way of doing things. However, you are telling me that they have not, could not or would not.

Mr. Clark: If they have, we have not seen the evidence based on the level of questions that come from various countries.

Senator Fox: Those are two easy fixes. What is the third easy fix?

Mr. Clark: It is to take away the time limit on the licence. CAMR presently has a limited two-year time period. We would like that to be open-ended because once we have negotiated that licence for a jurisdiction, it seems foolish to say that we have to use it up by January 1, 2011, for example.

The Chair: If I understood you correctly, when you wanted to make a second shipment, you had to reconvene the process.

Mr. Clark: We would have to re-enter the process again for a second shipment.

l'infrastructure nécessaires pour s'occuper des questions qui leur sont propres. Il s'agit dans ce cas d'autodétermination et de capacité de choisir. On ne parle pas de charité, mais bien de choix.

Le sénateur Fox : Dans votre déclaration, vous avez employé l'expression « solutions simples ». Une solution simple serait d'éliminer la licence volontaire au profit de la licence obligatoire. Est-ce possible?

M. Clark : Ça l'est, même en vertu de la loi actuelle. C'est le mécanisme par défaut. La licence obligatoire est prévue dans les cas où les entreprises n'obtiennent pas de licence volontaire.

Le sénateur Fox : Conserveriez-vous la licence volontaire, en y ajoutant des contraintes de temps strictes? Mais à partir de ce moment-là, ne serait-ce pas une licence obligatoire?

M. Clark : C'est exactement notre avis. C'est non seulement inutile pour les deux parties, mais aussi une perte de temps, le leur et le nôtre, lorsque les deux ont convenu de la structure de la licence obligatoire.

Le sénateur Fox : La première solution simple serait donc d'adopter la licence obligatoire. La seconde serait d'éliminer l'exigence selon laquelle le processus doit être lancé à la demande d'un pays donné.

M. Clark : C'est exact. La disposition pourrait prescrire l'établissement d'une licence obligatoire à l'échelle régionale ou la possibilité de viser certaines régions.

Le sénateur Fox : Donc, une ONG qui ferait une demande devrait obtenir l'appui du pays concerné, est-ce exact?

M. Kay : Lorsqu'une ONG intervient, elle représente un pays ou une région en particulier.

Le sénateur Fox : L'avantage des modifications proposées est que les ONG devront jouer un rôle actif pour obtenir l'appui des pays, alors qu'à l'heure actuelle les pays ne savent pas qu'une telle possibilité existe. J'aurais imaginé que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, par la voix des ambassades, aurait fait connaître ce procédé canadien. Pourtant, vous me dites que le ministère ne l'a pas fait, qu'il n'a pas pu le faire ou qu'il ne le voulait pas.

M. Clark : Si le ministère l'a fait, nous n'en avons aucune preuve, à en juger par le nombre de questions provenant de divers pays.

Le sénateur Fox : Voilà donc deux solutions simples. Quelle est la troisième?

M. Clark : Ce serait de supprimer la contrainte de temps. Dans le cadre du RCAM, la période prévue actuellement est de deux ans. Nous souhaitons qu'il n'y ait plus de date d'expiration, parce qu'après avoir négocié la licence pour une région, il semble ridicule de devoir l'utiliser avant, disons, le 1^{er} janvier 2011.

Le président : Si je vous comprends bien, lorsque vous vouliez faire un second envoi, vous deviez reprendre le processus de zéro.

M. Clark : Nous devrions effectivement reprendre le processus pour une deuxième expédition.

Senator Fox: Is that the three easy fixes, or were there more?

Mr. Clark: From our perspective, those are the major roadblocks from our experience.

Senator Frum: Mr. Clark mentioned the legal aspects of conforming to the WTO. One of the potential problems with this bill, where it does not conform, is on the duration of a licence. The WTO demands that there be a limit or a defined length of term. This bill would eliminate the length of term. The WTO also requires a statement on quantity. This bill would remove the need for any limit.

My question is not on the legal compliance. I was interested in your comments about diversion. Obviously, it matters to you, too, if this is abused from a diversionary point of view. If you have a bill with no limit on time or quantity and with the destinations, with all due respect, of these drugs where the opportunities for black markets exist, why would a black market for these drugs not develop?

Mr. Clark: I do not know the simple answer to that. We have to ask ourselves other questions. Brand name pharmaceutical companies already distribute their regular products into these regions. If they are not concerned about diversion of their own products in these regions, then I do not know why, under this legislation, we would be any more concerned about diversion of these products. They are clearly marked for use in those programs only. All regulatory bodies in various countries are alert to what these products are.

We do not have any problem with the transparency provisions in the current form of the legislation. We advise the patent holders of the intent to ship, the volumes of shipment and track that on our website. It is visible to all. Those provisions are still necessary. We do not have any objection to those conditions.

It is our ability to have some predictability of volume, supply and time frame that allows us to function as a reasonable business in providing these products in a sustainable manner.

Mr. Kay: The issue that large pharmaceutical companies have with diversion is that the drugs will be diverted back to countries where they are selling at much higher prices.

In the case of the products that we are supplying, not only are they marked differently, but they are not available commercially from the brand name industry. They do not manufacture a triple combination product.

The other important factor is that this product cannot be sold in Canada or in the United States. In Canada, it cannot be sold because it does not have a drug identification number, so a pharmacist cannot buy it and dispense it. Additionally, in the United States, it does not have a national drug code number, so it cannot be purchased and sold in that country. It is somewhat of a red herring, but we will do whatever is necessary on our part to ensure there is no diversion.

Le sénateur Fox : Est-ce que ce sont les trois solutions simples, ou y en a-t-il d'autres?

M. Clark : D'après notre expérience, nous croyons que ce sont les obstacles les plus importants.

Le sénateur Frum : M. Clark a mentionné les aspects juridiques à respecter pour se conformer à l'OMC. À ce propos, le projet de loi comporte un problème de non-conformité, qui concerne la durée de la licence. L'OMC exige une limite ou une durée définie, ce que le projet de loi éliminerait. L'OMC exige également un énoncé portant sur la quantité. Or le projet de loi l'éliminerait aussi.

Ma question ne porte pas sur la conformité. Ce sont vos commentaires sur le détournement qui m'intéressent. Manifestement, les abus liés au détournement vous intéressent aussi. Avec un projet de loi n'imposant aucune restriction de temps ou de quantité et des destinations où, sauf votre respect, les occasions de marché noir sont légions, pourquoi un tel marché ne s'installerait-il pas?

M. Clark : Je n'ai pas de réponse simple. Nous devons nous poser d'autres questions. Les fabricants de médicaments d'origine distribuent déjà leurs produits dans ces régions. Si l'éventualité d'un détournement de leurs produits dans ces régions ne les préoccupe pas, alors je ne sais pas pourquoi, sous le régime de la présente loi, nous devrions nous en faire. Il est clairement indiqué que les produits ne peuvent être utilisés que dans le cadre de ces programmes. Tous les organes de réglementation des divers pays savent de quels produits il s'agit.

Les dispositions relatives à la transparence qui se trouvent dans la loi actuelle ne nous posent aucun problème. Nous avertissons les détenteurs de brevet de notre intention d'envoyer les produits et nous leur indiquons les quantités. Nous en faisons ensuite le suivi sur notre site Web. Ce n'est un secret pour personne. Ces dispositions demeurent nécessaires. Nous n'avons aucune objection à cet égard.

Nous avons la capacité de prévoir les quantités et les marchandises à livrer, ainsi que le calendrier d'expédition, pour pouvoir fonctionner comme une entreprise raisonnable et fournir ces produits de façon durable.

M. Kay : La question du détournement préoccupe les grandes entreprises pharmaceutiques dans la mesure où ils se vendent beaucoup plus cher.

Lorsqu'il s'agit des produits que nous fournissons, non seulement ils portent une marque distinctive, mais ils ne sont pas commercialisés par les fabricants de médicaments d'origine. Ils ne fabriquent pas de produits à triple combinaison.

Autre facteur important : le produit ne peut pas être vendu au Canada ni aux États-Unis. Au Canada, il ne peut pas l'être parce qu'il n'a pas de numéro d'identification du médicament, donc aucun pharmacien ne peut l'acheter ni le vendre. De plus, aux États-Unis, il n'a pas de numéro de code national de médicament, et ne peut donc pas y être acheté ni vendu. C'est une sorte d'échappatoire, mais nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour nous assurer qu'il n'y a pas de détournement.

Senator Frum: I am not familiar with the black market in drugs, but do those participating in it care how items are marked? I have heard many times that they are marked differently, but does an illegal drug trader or purchaser care how they look?

Mr. Kay: Illegal trade goes on all the time. We have to ensure that we package and mark the products in such a way that they will not be sold to another bona fide agency and that they arrive at the destination for which they were intended. I cannot control the black market.

Mr. Clark: The involvement of NGOs and other organizations in the process would provide the benefit of oversight by them and facilitate their access to the program.

Senator Frum: I agree with that. Currently NGOs cannot apply.

Mr. Clark: It would still require a deal within a country. They would not be able to distribute in a country without a deal, so that is just a matter of logistics. It is still the country that will have the agreement under the legislation.

The Chair: My understanding of the WTO regulation is that you must specify duration and quantity, among other things. No number is established. Why would you not tell them three times what you intend to ship and say that it is for 10 years?

Mr. Kay: Yes, it should be open-ended with a time limit and a quantity limit.

The Chair: That does not seem to contravene WTO regulations, but I am not a practising lawyer any more.

Mr. Keon: The WTO agreement says that you will only export the amount necessary to meet the needs. It does not specify quantities. Under this proposal, you would manufacture and be able to export to meet the needs, and that is what we are asking.

Senator Raine: I was happy to hear that no one seems to have a problem with the royalty structure in the current and the proposed legislation. Am I correct about that?

Mr. Clark: Yes. Especially when the brand name pharmaceutical companies say that they are not looking at charging royalties anyway. I do not think that is an issue. They said only yesterday that they are not looking for royalties on these products.

Mr. Kay: If they did charge a royalty, it would be added to our cost. It would be a cost of doing business and would increase the price.

The Chair: I wish to thank the witnesses very much. We have all benefited from this discussion.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Frum : Je ne connais pas grand-chose au marché noir des médicaments, mais ceux qui y participent s'occupent-ils vraiment du marquage? J'ai souvent entendu dire que les produits portent une marque distinctive, mais est-ce que ça change quelque chose pour les marchands ou les acheteurs illégaux de médicaments?

M. Kay : Le commerce illégal est omniprésent. Notre rôle est de nous assurer que nous emballons et marquons les produits de manière à ce qu'ils ne puissent être revendus à un autre organisme authentique et à ce qu'ils arrivent à bon port. Je ne peux pas contrôler le marché noir.

M. Clark : La participation des ONG et d'autres organisations au processus aurait l'avantage de leur faire assurer la surveillance et de leur faciliter l'accès au programme.

Le sénateur Frum : Je suis d'accord. Actuellement, les ONG ne sont pas admissibles.

M. Clark : Il faut quand même une entente avec un pays. Les ONG ne seraient pas en mesure de distribuer un produit dans un pays sans avoir signé une entente, simplement pour une question de logistique. C'est toujours le pays qui sera le titulaire de l'entente, sous le régime de la loi.

Le président : D'après ce que je comprends, le règlement de l'OMC exige de préciser la durée et la quantité, entre autres — mais aucun chiffre n'est fixé. Qu'est-ce qui vous empêcherait de donner des chiffres qui ne correspondent pas à vos intentions et de fixer une limite de 10 ans?

M. Kay : En effet, il faudrait que la durée soit indéterminée, mais qu'il y ait une période et une quantité limites.

Le président : Cela ne semble pas contrevenir au règlement de l'OMC, mais je ne pratique plus le droit.

M. Keon : L'entente de l'OMC énonce que la quantité exportée ne doit pas dépasser les besoins. Aucune quantité n'est précisée. Dans la proposition, nous demandons de pouvoir fabriquer des produits en quantité suffisante pour les exporter afin de répondre aux besoins.

Le sénateur Raine : Je suis heureuse de constater que la structure de redevance établie dans la loi actuelle et la loi proposée ne pose de problème à personne. Est-ce exact?

M. Clark : Oui. Surtout en sachant que les fabricants de produits d'origine affirment ne pas vouloir exiger de redevances. Je ne crois pas que ce soit un problème. Pas plus tard qu'hier, ces entreprises ont affirmé qu'elles ne veulent pas demander de redevances sur ces produits.

M. Kay : Si ces entreprises exigeaient une redevance, cela gonflerait nos coûts, et donc les prix.

Le président : Je remercie vivement les témoins. Cette discussion a été très instructive pour nous tous.

(La séance est levée.)

Canadian Generic Pharmaceutical Association:

Jim Keon, President.

Apotex Inc.:

Jack Kay, President and Chief Operating Officer;

Bruce Clark, Vice-President, Regulatory and Medical Affairs.

Association canadienne du médicament générique :

Jim Keon, président.

Apotex Inc. :

Jack Kay, président-directeur général;

Bruce Clark, vice-président, Affaires médicales et réglementaires.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, October 21, 2009

Doctors Without Borders:

Rachel Kiddell-Monroe, Advisor, MSF Campaign for Access to Essential Medicines.

Canadian HIV/AIDS Legal Network:

Richard Elliott, Executive Director;

Cailin Morrison, Legal Advisor, Trade and Intellectual Property Law.

Universities Allied for Essential Medicines:

Aria Ilyad Ahmad, UAEM, Chapter Leader, University of Toronto.

Thursday, October 22, 2009

UNICEF:

Robert Gass, Pediatric HIV Focal Point based at UNICEF;

Meg French, Director, International Programmes;

Tenu Avafia, United Nations Development Programme (UNDP), Policy Specialist, Intellectual Property and Trade.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 21 octobre 2009

Médecins Sans Frontières :

Rachel Kiddell-Monroe, conseillère, MSF—La Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels.

Réseau juridique canadien VIH/sida :

Richard Elliott, directeur général,

Cailin Morrison, conseillère juridique en droit commercial et en droit de la propriété intellectuelle.

Universities Allied for Essential Medicines :

Aria Ilyad Ahmad, chef de section de l'UAEM, Université de Toronto.

Le jeudi 22 octobre 2009

UNICEF :

Robert Gass, personne-ressource pour le VIH pédiatrique à l'UNICEF;

Meg French, directrice, Programmes internationaux;

Tenu Avafia, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), spécialiste des politiques, Propriété intellectuelle et droit commercial.

(Suite à la page précédente)





Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Wednesday, October 28, 2009
Thursday, October 29, 2009

Le mercredi 28 octobre 2009
Le jeudi 29 octobre 2009

Issue No. 12

Fourth and fifth meetings on:

The present state of the domestic
and international financial system

Fascicule n° 12

Quatrième et cinquième réunions concernant :

La situation actuelle du régime financier
canadien et international

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

*Cowan
(or Tardif)
Fox, P.C.
Frum
Gerstein
Greene
Harb

*LeBreton, P.C.
(or Comeau)
Massicotte
Moore
Oliver
Peterson
Ringuette

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Merchant (*October 29, 2009*).

The Honourable Senator Fox, P.C., replaced the Honourable Senator Dawson (*October 29, 2009*).

The Honourable Senator Merchant replaced the Honourable Senator Peterson (*October 28, 2009*).

The Honourable Senator Dawson replaced the Honourable Senator Fox, P.C. (*October 28, 2009*).

The Honourable Senator Oliver replaced the Honourable Senator Raine (*October 23, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

*Cowan
(ou Tardif)
Fox, C.P.
Frum
Gerstein
Greene
Harb

*LeBreton, C.P.
(ou Comeau)
Massicotte
Moore
Oliver
Peterson
Ringuette

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Merchant (*le 29 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Fox, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Dawson (*le 29 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Merchant a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 28 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Dawson a remplacé l'honorable sénateur Fox, C.P. (*le 28 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Oliver a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 23 octobre 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 28, 2009
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dawson, Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Merchant, Moore, Oliver and Ringuette (12).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 4, 2009, the committee continued its examination of the present state of the domestic and international financial system. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

Bank of Canada:

Mark J. Carney, Governor;

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor.

Governor Carney made a statement and, with Mr. Jenkins, answered questions.

At 6 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 29, 2009
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:38 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Meighen, Moore and Ringuette (8).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 octobre 2009
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dawson, Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Merchant, Moore, Oliver et Ringuette (12).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 4 mars 2009, le comité poursuit son examen de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Banque du Canada :

Mark J. Carney, gouverneur;

Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.

M. Carney fait une déclaration, puis, avec l'aide de M. Jenkins, répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 2009
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 38, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Meighen, Moore et Ringuette (8).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 4, 2009, the committee continued its examination of the present state of the domestic and international financial system. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESS:

Foreign Affairs and International Trade Canada:

David J. Rodgers, Special Advisor to the Director General,
Economic Policy Bureau.

Mr. Rodgers made a statement and answered questions.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 4 mars 2009, le comité poursuit son examen de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

David J. Rodgers, conseiller spécial du directeur général,
Direction générale de la politique économique.

M. Rodgers fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 28, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4 p.m. to examine the present state of the domestic and international financial system (topic: Monetary Policy Report of Bank of Canada).

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, today we welcome the Governor of the Bank of Canada, who generally appears before us twice a year. He is here today to discuss Canada's monetary policy.

According to the preamble in the Bank of Canada Act, the bank's role is to regulate the following.

[*Translation*]

To control credit and currency in the interest of the economic life of the nation, to control and protect the value of the national currency on international markets, to use monetary action as much as possible to minimize fluctuations in the overall level of production, trade, prices and employment and generally to foster economic and financial prosperity in Canada.

[*English*]

The governor will be speaking to us about our nation's monetary policy, particularly as the economy continues its recovery from the global financial and economic crisis.

When Governor Carney was last before us on May 6, the economy was still in recession, although some encouraging signs were beginning to emerge. Today, the recovery is still under way, supported, as the bank notes, by fiscal and monetary stimulus. However, as the bank also notes, "significant fragilities remain."

Without further ado, we are pleased to welcome, once again, Deputy Governor Paul Jenkins, who has appeared a number of times before us, and Governor Mark Carney.

Gentlemen, the floor is yours. I understand, Governor, you have a statement. Please proceed.

[*Translation*]

Mark J. Carney, Governor, Bank of Canada: Mr. Chair, Paul Jenkins, Senior Deputy Governor, and I are pleased to appear before this committee today to discuss the Bank of Canada's views on the economy and our monetary policy stance. While conditions in the Canadian economy may have improved since we met you in May, many of the fundamental challenges remain.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni aujourd'hui, à 16 heures, pour examiner l'état actuel du système financier canadien et international (sujet : Rapport sur la politique monétaire de la Banque du Canada).

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui le gouverneur de la Banque du Canada, qui comparait généralement devant nous deux fois par année. Il vient aujourd'hui parler de la politique monétaire du Canada.

Selon le préambule de la Loi sur la Banque du Canada, le rôle de la banque consiste à réglementer ce qui suit.

[*Français*]

Pour contrôler le crédit et la monnaie dans l'intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur de la monnaie nationale sur les marchés internationaux, pour atténuer, autant que possible par l'action monétaire, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi, et de façon générale, pour favoriser la prospérité économique et financière du Canada.

[*Traduction*]

Le gouverneur nous parlera aujourd'hui de la politique monétaire du pays, dans le contexte particulier où l'économie connaît une reprise, après la crise financière et économique mondiale que nous avons connue.

La dernière fois que le gouverneur Carney a comparu devant nous, le 6 mai, l'économie était toujours en récession, bien que certains signes encourageants commençaient à poindre. Aujourd'hui, la reprise se poursuit, sous l'effet, comme la banque l'indique, des mesures de stimulation financière et monétaire. Toutefois, comme le note la banque, « des vulnérabilités importantes subsistent ».

Sans plus de préambule, nous sommes heureux d'accueillir, une fois de plus, le sous-gouverneur Paul Jenkins, qui est venu témoigner plusieurs fois devant nous, et le gouverneur, Mark Carney.

Messieurs, la parole est à vous. Je crois savoir, monsieur le gouverneur, que vous avez une déclaration à présenter. Je vous cède donc la parole.

[*Français*]

Mark J. Carney, gouverneur, Banque du Canada : Monsieur le président, Paul Jenkins, premier sous-gouverneur et moi-même, sommes ravis de comparaître devant ce comité aujourd'hui pour discuter du point de vue de la Banque du Canada au sujet de l'économie et de l'orientation de la politique monétaire. Bien que les conditions économiques au Canada se soient améliorées depuis que nous vous avons rencontrés en mai, bon nombre de défis fondamentaux demeurent.

Before we take your questions, allow me to outline some of the highlights from our latest monetary policy report, which the bank released last week.

Recent indicators point to the start of a global recovery. Economic and financial developments have been somewhat more favourable than the bank had expected in July, although significant fragilities remain, as Mr. Chair just pointed out.

In Canada, as expected, a recovery in economic activity is under way following three quarters of sharp contraction. This resumption of growth is supported by monetary and fiscal stimulus, increased household wealth, improved financial conditions, higher commodity prices, and stronger business and consumer confidence. However, heightened volatility and persistent strength in the Canadian dollar are working to slow growth and subdue inflation pressures.

The bank feels that over time, the current strength of the dollar will more than offset the favourable developments since July. Given all these factors, the bank now projects that, relative to the July report, the composition of aggregate demand will shift further toward final domestic demand and away from net exports.

[English]

We now expect growth to average slightly lower over the balance of the projection period. The bank projects that the Canadian economy will contract by 2.4 per cent this year and then grow by 3 per cent in 2010 and 3.3 per cent in 2011. This projected recovery will be somewhat more modest than the average of previous cycles.

Total CPI inflation declined to a trough of minus 0.9 per cent in the third quarter, reflecting large year-on-year drops in energy prices. Total CPI inflation should rise to 1 per cent this quarter, while the core rate of inflation is projected to reach its trough of 1.4 per cent during the same period.

Owing to the substantial excess supply that has emerged in the economy, the bank expects both core and total inflation to return to the 2 per cent target in the third quarter of 2011, one quarter later than we had projected in July.

The main upside risks to inflation relate to the possibility of a stronger-than-anticipated recovery in the global economy and more robust Canadian domestic demand.

Avant que nous ne répondions à vos questions, permettez-moi de vous donner un aperçu de la plus récente livraison du Rapport sur la politique monétaire que la banque a publié la semaine dernière.

Les indicateurs récents font état du début d'une reprise à l'échelle du globe. L'évolution économique et financière a été un peu plus favorable que la banque ne l'entrevoyait en juillet, quoique des vulnérabilités importantes subsistent, comme le président vient de le mentionner.

Le Canada a, comme prévu, renoué avec la croissance économique après avoir connu trois trimestres de suite de fortes contractions. Cette reprise est soutenue par la détente monétaire et budgétaire, l'augmentation de la richesse des ménages, l'amélioration des conditions financières, le renchérissement des produits de base et le regain de confiance de la part des entreprises et des consommateurs. Toutefois, la volatilité accrue et la vigueur persistante du dollar canadien ont pour effet de ralentir la croissance et de contenir les pressions inflationnistes.

La banque estime qu'avec le temps, la force actuelle du dollar viendra plus que contrebalancer les effets de l'évolution positive observée depuis juillet. À la lumière de tous ces facteurs, la banque s'attend à présent à ce que, comparativement à ce qui était escompté dans le rapport de juillet, la composition de la demande globale continue à se modifier, la demande intérieure gagnant en importance au détriment des exportations nettes.

[Traduction]

Nous prévoyons maintenant que le taux de croissance sera légèrement inférieur en moyenne durant le reste de la période de projection. La banque estime que l'économie canadienne se sera contractée de 2,4 p. 100 cette année, pour ensuite progresser de 3 p. 100 en 2010 et de 3,3 p. 100 en 2011. Selon ces prévisions, cette reprise sera un peu plus modeste que celle observée en moyenne lors des cycles précédents.

L'inflation mesurée par l'IPC global a reculé pour toucher un creux de - 0,9 p. 100 au troisième trimestre, ce qui s'explique par l'importante baisse en glissement annuel des prix de l'énergie. L'inflation mesurée par l'IPC global devrait grimper à 1,0 p. 100 au cours du présent trimestre, alors que l'inflation mesurée par l'indice de référence devrait toucher un creux de 1,4 p. 100 durant la même période.

En raison de l'offre excédentaire substantielle qui est apparue au sein de l'économie, la banque s'attend à ce que l'inflation mesurée tant par l'indice de référence que par l'IPC global regagne la cible de 2 p. 100 au troisième trimestre de 2011, soit un trimestre plus tard qu'elle ne l'entrevoyait en juillet.

Les principaux risques à la hausse concernant l'inflation ont trait à la possibilité que le redressement de l'économie mondiale soit plus vif qu'escompté et que la demande intérieure au Canada soit plus robuste.

On the downside, the global recovery could be even more protracted than projected. In addition, a stronger-than-assumed Canadian dollar, driven by global portfolio movements out of United States-dollar assets, could act as a significant further drag on growth and put additional downward pressure on inflation.

On Tuesday, October 20, the bank reaffirmed its conditional commitment to maintain its target for the overnight rate at the effective lower bound of one quarter of one per cent until the end of June 2010 in order to achieve the inflation target.

The bank retains considerable flexibility in the conduct of monetary policy at low interest rates, consistent with the framework that we outlined in our April Monetary Policy Report and we discussed with this committee this past May.

Our focus in the conduct of monetary policy is on achieving the 2 per cent inflation target. The exchange rate should be seen in this context. It is an important relative price, which the bank monitors closely.

What ultimately matters is the exchange rate's impact in conjunction with all other domestic and foreign factors on aggregate demand and inflation in Canada. To put it simply, the bank looks at everything through the prism of achieving our inflation target.

Mr. Jenkins and I would now be pleased to answer your questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Governor.

I have a full list of questioners. I will take advantage of my position as chair to launch the discussion.

Mr. Governor, you spent most of the last two years dealing first with the fallout of the sub-prime crisis in 2007, and then with the financial crisis of 2008-09. I must say you and Mr. Jenkins and your colleagues at the bank have done so, at least in my estimation, in an admirable manner. I am particularly impressed with the fact that when the governor speaks, the markets — at least, the foreign exchange markets — appear to listen. When I checked before coming over here today, the dollar was down to 92.64 cents. When you first spoke out about this less than a week ago, it was pressing 98 cents. Clearly, the governor is an influential person and we congratulate you for that.

From the perspective of the bank, what lessons can we take from the events of the past two years, both in terms of prevention and in terms of the manner in which governments and central banks can best respond? With the additional powers the bank was granted in 2008, do you feel that you have the necessary tools to play a leadership role in response to another worldwide financial crisis? Would you, as recommended by one of your predecessors,

Parmi les risques à la baisse, la reprise mondiale pourrait être encore plus lente qu'anticipée. En outre, une vigueur du dollar canadien supérieure au niveau postulé induite par un remaniement des portefeuilles à l'échelle mondiale au détriment des titres libellés en dollars américains, pourrait exercer un nouvel effet modérateur considérable sur la croissance ainsi que des pressions à la baisse supplémentaires sur l'inflation.

Le mardi 20 octobre, la banque a réitéré son engagement conditionnel à maintenir le taux cible du financement à un jour à ce nouveau plancher de un quart de 1 p. 100 jusqu'à la fin de juin 2010 afin que la cible d'inflation puisse être atteinte.

La banque conserve une flexibilité considérable dans la conduite de la politique monétaire en contexte de bas taux d'intérêt, conformément aux cadres exposés dans le Rapport sur la politique monétaire d'avril, dont nous avons parlé devant ce comité, en mai dernier.

L'un des objectifs que vise notre politique monétaire est d'atteindre la cible d'inflation de 2 p. 100. Le taux de change doit être envisagé dans ce contexte. Il s'agit d'un important prix relatif dont la banque suit l'évolution de près.

Ce qui importe en définitives, c'est l'incidence du taux de change conjuguée à tous les autres facteurs d'origine interne et externe sur la demande globale et l'inflation au Canada. Autrement dit, la banque examine tout à travers le prisme de l'atteinte de la cible d'inflation.

M. Jenkins et moi serons maintenant heureux de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur le gouverneur.

J'ai une longue liste de personnes qui ont des questions à poser. Je profiterai toutefois de ma position de président pour lancer la discussion.

Monsieur le gouverneur, vous avez passé le plus clair des deux dernières années à vous occuper d'abord des répercussions de la crise qui a frappé le marché des prêts à risque en 2007 puis de la crise financière de 2008-2009. Je dois dire que vous et M. Jenkins ainsi que vos collègues à la banque l'ont fait, du moins dans mon esprit, de façon admirable. Je suis particulièrement impressionné de voir que lorsque le gouverneur parle, les marchés — à tout le moins, les marchés des changes étrangers — semblent écouter. Après avoir vérifié avant de venir ici aujourd'hui, le dollar était en baisse, à 92,64 cents. Lorsque vous avez pour la première fois abordé cette question il y a moins d'une semaine, le cours du dollar approchait les 98 cents. De toute évidence, le gouverneur est une personne influente, et nous vous en félicitons.

Du point de vue de la banque, quelles leçons pouvons-nous tirer des événements des deux dernières années aussi bien dans une optique de prévention que du point de vue de la façon dont les gouvernements et les banques centrales peuvent le mieux réagir? Maintenant que la banque a reçu des pouvoirs additionnels en 2008, estimez-vous disposer des outils nécessaires pour exercer un rôle de leadership si jamais nous devons entrer dans une

be comfortable with the bank being given a clear oversight and investigative role in regard to broad financial stability matters?

Mr. Carney: How much time do we have for that today?

The Chair: My colleagues will be upset if you take too much time.

Mr. Carney: I will touch on both of those and then we can go into deeper detail.

In terms of key lessons from the crisis in regard to prevention, I would start from the micro-economic or the specific industry regulatory lessons that come from this past experience.

First and foremost, it is clear that the system as a whole had too little capital. One of the reasons the Canadian system did respond so well and weathered the storm as well as it did, was that our main institutions were adequately capitalized, even for a shock as severe as the one we experienced. However, the global system was insufficiently capitalized.

The second point, and this is well-known, is that there were a host of core markets that had developed over time that had insufficient transparency. Once they were under stress, it was very difficult for new investors to come into those markets and pick up what might have appeared as attractively priced assets. The self-equilibrating nature of markets was hampered by deficiencies in transparency.

A more profound lesson though, and this is a priority for the bank, is that a number of core financing markets are not robust in terms of withstanding a major shock. In retrospect, this was particularly the case outside of Canada. Going forward, it also applies to Canada as well. What do we mean by that?

The core funding markets such as the repurchase market, the repossession market and the securities lending type markets, are principally constructed on a bilateral, over-the-counter basis. We persistently saw throughout the crisis that key institutions, including some that did not necessarily seem "key" going into their failures, were deemed to be systemic because of the uncertainty that removing them from these bilateral relationships created for other institutions.

I will use Bear Stearns as the first example. That firm was the sixth-largest investment bank in the United States. It was not the largest investment bank, let alone the largest bank in the United States, but it was an important player in the repossession market. It was the judgment of the U.S. authorities that the uncertainties

nouvelle crise financière mondiale? Seriez-vous à l'aise si, comme l'a recommandé l'un de vos prédécesseurs, on confiait à la banque un véritable rôle de surveillance et d'enquête en ce qui concerne les grandes questions de stabilité financière?

M. Carney : De combien de temps disposons-nous pour discuter de cela aujourd'hui?

Le président : Mes collègues seront sans doute mécontents, si vous prenez trop de temps.

M. Carney : Je dirai un mot sur ces questions et par la suite, nous pourrions entrer un peu plus dans les détails.

Pour ce qui est des principales leçons que la crise nous a enseignées en matière de prévention, je ne commencerai par parler des leçons micro-économiques, ou des leçons spécifiques en matière de réglementation de l'industrie que nous pouvons tirer de cette expérience récente.

En premier lieu et surtout, il est clair que le système, dans son ensemble, n'est pas assez capitalisé. L'une des raisons pour lesquelles le système canadien a si bien répondu et affronté la tempête aussi bien qu'il l'a fait, tient au fait que nos principales institutions étaient convenablement capitalisées, même face à un choc aussi grave que celui que nous avons vécu. Par contre, à l'échelle mondiale, le système n'était pas suffisamment capitalisé.

Le deuxième élément, et celui-ci est bien connu, réside dans le fait que beaucoup de grands marchés qui s'étaient constitués au fil du temps, n'étaient pas suffisamment transparents. Dès qu'ils ont été mis à l'épreuve, il est devenu très difficile pour de nouveaux investisseurs d'entrer dans ces marchés et d'acquiescer ce qui aurait pu sembler être des éléments d'actif dont le prix était attrayant. Les marchés, qui par nature ont tendance à s'équilibrer d'eux-mêmes, n'ont pas pu le faire en raison d'un manque de transparence.

Il est toutefois une leçon plus profonde que nous avons apprise, et celle-ci constitue une priorité pour la banque, à savoir qu'un bon nombre de grands marchés financiers n'ont pas la solidité voulue pour résister à un choc brutal. En rétrospective, c'est ce que nous avons observé de façon particulière à l'extérieur du Canada. Pour l'avenir, cela vaut également pour le Canada. Et qu'entendons-nous par là?

Les marchés pour le financement de base, notamment le marché des rachats, le marché des reprises et les marchés de prêts de valeurs mobilières, fonctionnent principalement sur une base bilatérale, et hors bourse. Tout au long de la crise, nous avons pu voir que des institutions essentielles, y compris certaines qui ne semblaient pas nécessairement être « essentielles » avant qu'elles ne s'effondrent, ont été qualifiées de systémiques, en raison de l'incertitude que la disparition de ces relations bilatérales a engendrée pour d'autres institutions.

Je citerai en premier lieu l'exemple de Bear Stearns. Cette firme était la sixième banque d'investissement en importance aux États-Unis. Il ne s'agissait pas de la plus importante banque d'investissement, et encore moins de la plus importante aux États-Unis, mais elle était un joueur important dans le marché des

that would have been engendered by it failing would have had serious knock-on effects on other institutions.

Things can be done about these issues. We can reorganize the way these core markets function. We can use central clearing houses, for example, to rearrange these relationships. That is something that the bank has done a lot of work on internally. We are working with the Canadian industry to see whether this is a viable solution for Canada going forward.

One of the lessons is really the way core markets have been organized. The other core market I will flag — and we can come back to this if members wish — is the over-the-counter derivative markets, which are measured in tens of trillions of dollars. They have significant risk associated with them that are opaque to regulators, that are opaque to other institutions, and include a handful of global institutions at their core that are systemic as a result of that. That is just not a good way to organize the system. It will take some time to reorganize the system, but it is imperative to do that in order to prevent these types of ill-liquidity spirals that we saw at the heart of this crisis.

Those were the microeconomic elements, or those are some of the micro-economic elements. I am not doing all of them justice. We would add, though, as Mr. Jenkins and my predecessor persistently flagged for this committee over the years, that macro savings imbalances across the major economies were a real risk to the global economy and they were a contributing factor to these developments. These were the large current account imbalances between major economies and some of the distortions that they introduced into interest rate markets and foreign exchange markets, which helped to build pressure in the system. With 20/20 hindsight one can see the connections more readily because of the other microeconomic failures that are evident.

I will use that as my opening volley on that. I will say that the initiative of the Minister of Finance and the diligence of the House of Commons and the Senate in terms of modernizing the powers of the Bank of Canada in a timely fashion was helpful. Because of it, when the crisis really intensified in the fall of 2008, we were in a position to expand our liquidity facilities quickly in a way that protected our system without imposing additional fiscal risk on the taxpayers of Canada.

We were able to do that in a way that had an important calming impact on the Canadian market and helped prevent further spillovers on Canada. Of course, we did have major spillovers from the financial crisis and the global recession we have all just lived through.

reprises. Les autorités américaines ont jugé que les incertitudes qui auraient engendrées par sa déconfiture auraient produit de graves effets de contagion pour d'autres institutions.

Des solutions existent à ce genre de problèmes. Nous pouvons réorganiser le fonctionnement de ces marchés de base. Nous pourrions par exemple constituer des chambres de compensation centrales, pour réorganiser ces relations. C'est d'ailleurs une chose à laquelle la banque a beaucoup travaillé à l'interne. Nous collaborons avec l'industrie canadienne en vue de déterminer si cette solution serait viable dans l'avenir, pour le Canada.

L'une des leçons apprises réside en fait dans la façon dont les marchés de base ont été organisés. L'autre marché de base que je tiens à signaler — et nous pourrions y revenir si les membres le souhaitent — est celui des marchés hors bourse des instruments dérivés, marché dont l'ampleur se mesure en dizaine de milliards de dollars. Ces marchés comportent des risques importants auxquels les organismes de réglementation comprennent peu de chose, que les autres institutions ne comprennent guère mieux, et incluent une poignée d'institutions mondiales en leur cœur, qui sont systémiques, de ce fait. Voilà une bien mauvaise façon d'organiser le système. Il faudra du temps pour le réorganiser, mais il est impératif de le faire afin de prévenir ce genre de spirale des liquidités insuffisantes qui, comme nous l'avons vu, a été au cœur de la crise.

Tels sont les éléments microéconomiques, ou du moins s'agit-il là de certains des éléments microéconomiques. Je ne les ai toutefois pas tous abordés ici. Nous aimerions ajouter cependant, comme M. Jenkins et mon prédécesseur l'ont constamment signalé devant ce comité au fil des années, que les déséquilibres au niveau de la macro-épargne parmi les grandes économies ont constitué un risque réel pour l'économie mondiale, et ces déséquilibres ont contribué aux événements qui se sont produits. Il s'agit des importants déséquilibres dans les comptes courants entre les grandes économies et ce sont certaines des distorsions qui en ont résulté dans les marchés des taux d'intérêt et les marchés des devises étrangères, qui ont contribué à accroître la pression dans le système. A posteriori, on peut voir plus aisément les liens entre ces éléments, en raison d'autres échecs microéconomiques qui sont évidents.

C'est de cet élément que je parlerai donc en premier lieu. Je dirai que l'initiative du ministre des Finances et que la diligence avec laquelle la Chambre des communes et le Sénat ont su moderniser les pouvoirs de la Banque du Canada au moment opportun se sont révélées utiles. C'est pour cette raison que lorsque la crise s'est réellement intensifiée à l'automne 2008, nous avons été en mesure d'élargir nos facilités de liquidités rapidement de façon à protéger notre système, sans imposer un risque financier additionnel aux contribuables du Canada.

Nous avons pu le faire d'une manière qui a eu un effet apaisant important sur le marché canadien et aidé à éviter d'autres répercussions qui auraient pu se faire sentir au Canada. Évidemment, nous avons subi des contrecoups importants de la crise financière et de la récession mondiale que nous venions tout juste de traverser.

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor, Bank of Canada: I have a quick comment on the mortgage market. You drew reference, Mr. Chair, to the subprime mortgage market in the United States. Again, we need to acknowledge the structural differences between our mortgage market and that in the United States. In Canada, we have a requirement for mortgage insurance if loan-to-value ratios are over 80 per cent. We have regulations around loan-to-value ratios amortization. These are issues we cannot lose sight of as being important in terms of the well-functioning of the mortgage market in Canada. Those types of attributes benefited the Canadian economy certainly relative to what we saw south of the border.

Senator Greene: All Canadians wonder every day, when they wake up in the morning, what value the dollar will be. Our exporters worry when it is rising and, a lot of Canadians who are interested in improving their purchasing power vis-à-vis imports like it when it is high.

Do you have an ideal rate in mind or a range that would benefit all Canadians?

Since March or so, the U.S. dollar has fallen against the Canadian dollar more than it has against the yen or the pound or the euro. What does that indicate?

Mr. Carney: In response to your first question, the answer is no. The bank does not target a particular rate for the currency. We target inflation. As you well know, our mandate is clear, namely, 2 per cent CPI inflation. The level of the currency and movements in the currency are important. We take them into account. We watch them closely, but we take them into account with other factors, as I mentioned in my opening statement. Those factors are both external, internal, whether terms of trade, prospects for U.S. growth, global growth, the housing market in Canada, other sources of domestic demand, fiscal policy. We try to bring all those together with an informed view on the perspective impact on inflation and then set monetary policy accordingly.

We do look at the dollar every morning when we wake up as well, along with other Canadians, but we do not have a specific level in mind. The one thing that we all know is that things change the outlook. All those factors will evolve and have evolved since July.

Many of those factors have evolved in a positive fashion since July. Our judgment was that the persistent strength of the Canadian dollar, as noted in our report, was offsetting those positive factors relative to July, on a net basis. We are still projecting growth in 2010, and a mild acceleration in 2011, but overall it was going to be slower and we were going to return later to target on our inflation, which in the end is our mandate.

Paul Jenkins, premier sous-gouverneur, Banque du Canada : J'aimerais parler brièvement du marché hypothécaire. Monsieur le président, vous avez fait référence au marché des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis. Ici encore, nous devons tenir compte des différences structurelles qui existent entre notre marché hypothécaire et celui des États-Unis. Au Canada, nous sommes tenus de prendre une assurance-hypothèque lorsque le coefficient du prêt en fonction de la valeur se situe au-delà de 80 p. 100. Nous disposons de règlements concernant l'amortissement des ratios prêt-valeur. Ce sont là des aspects que nous ne devons pas perdre de vue, car ils sont importants pour le bon fonctionnement du marché hypothécaire au Canada. Ces caractéristiques de notre marché ont profité de façon certaine à l'économie canadienne, comparativement à ce qui s'est passé au sud de notre frontière.

Le sénateur Greene : Tous les Canadiens se demandent, chaque jour, au lever du lit, quelle sera la valeur du dollar. Nos exportateurs s'inquiètent lorsque le dollar monte et, beaucoup de Canadiens aiment bien, au contraire, voir leur pouvoir d'achat s'améliorer face aux produits importés lorsque le dollar monte.

Selon vous, existe-t-il un taux idéal ou du moins une gamme de taux qui serait avantageuse pour tous les Canadiens?

Depuis mars environ, le dollar américain a vu son cours baisser face au dollar canadien, beaucoup plus qu'il ne l'a fait face au yen, à la livre ou à l'euro. Qu'est-ce que cela indique?

M. Carney : La réponse à votre première question est non. La banque ne cible pas un taux particulier pour le dollar. Nous cibons l'inflation. Comme vous le savez fort bien, notre mandat est clair, à savoir une cible d'inflation de 2 p. 100 de l'IPC. Le cours de la monnaie et ses fluctuations sont importants. Nous en tenons compte. Nous en surveillons étroitement l'évolution, mais nous en tenons compte en même temps que nous tenons compte d'autres facteurs, comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture. Les facteurs que nous prenons en compte sont à la fois externes et internes, et il s'agit notamment des échanges commerciaux, des prévisions de croissance aux États-Unis, de la croissance mondiale, du marché immobilier au Canada, des autres sources de demandes au pays, et de la politique financière. Nous examinons tous ces facteurs d'un œil éclairé, afin de mesurer leur incidence prévisible sur l'inflation, et par la suite, nous définissons la politique monétaire en conséquence.

Nous regardons aussi le dollar chaque matin lorsque nous nous réveillons, comme les autres Canadiens, mais nous n'avons pas de niveau précis en tête. La seule chose que nous savons tous, c'est que les perspectives changent. Tous ces facteurs évolueront et ont évolué depuis juillet.

Un grand nombre de ces facteurs ont évolué de façon positive depuis juillet. Nous sommes d'avis — comme nous l'avons indiqué dans notre rapport — que la force continue du dollar canadien contrebalançait ces facteurs positifs par rapport au mois de juillet, sur une base nette. Nous prévoyons toujours une croissance en 2010, et une légère accélération en 2011, mais ça devait être plus lent dans l'ensemble et nous devons revenir plus tard à notre cible d'inflation, ce qui, en fin de compte, correspond à notre mandat.

In terms of the second part of your question, it should be recognized that during the course of the crisis there was exceptional volatility in foreign exchange markets. This was particularly on the immediate heels of the crisis, as there was a repatriation of assets into the United States. There was strength in the U.S. dollar in the fall of 2008 because of the movement of assets into the most liquid markets, some of which are in U.S. dollars. As things were stabilized, part of that unwound, and that was part of what we saw earlier this year. Different currencies have moved at different levels reflecting different prospects for growth and inflation, the analog of the factors I just mentioned for Canada.

It is not surprising that others have moved in different directions. Others have strengthened more than Canada over the course of time and some have moved equally as well.

[Translation]

Senator Massicotte: Mr. Jenkins, your input is always welcome and very enlightening. I would like to follow up a question asked by the committee chair regarding the changes that need to be made. We know that Canada did not suffer as much from the economic crisis as other countries.

In your speech last week in Montreal, you stated that Canada had much to learn from the weaknesses and experiences other countries have faced in the past year. Following your speech, you listed some of the major changes that need to be made. Things are getting better and moving forward quite nicely. Many executives of financial institutions confirm that assessment and are saying that there is a concern about having too much regulation.

My fear is that parliamentarians' focus on and interest in the changes proposed by the G20 will dissipate in the coming months as the economy continues to thrive. I am also afraid that the political will will no longer be there.

Things may be happening that we cannot see, but I do not see much. Yesterday in the United States, President Obama tabled a bill that would restructure the Federal Reserve. Is something happening that we do not know about? Are you equally concerned that our political appetite will disappear and we will stay with the same old system without finding the courage to change our structures?

Mr. Carney: That is a good question. First of all, I would like to make it clear that the G20 plan includes significant changes in the capital, the equity of major financial institutions. As I said in Montreal a few days ago, the first two changes will bring foreign financial institutions up to Canadian standards, meaning there will be an increase in minimum equity. What will be new is the introduction of an anti-cyclical cushion of capital.

En ce qui concerne la deuxième partie de votre question, il faut savoir que le marché des devises a connu une instabilité exceptionnelle pendant la crise. Surtout immédiatement après la crise, lorsque les actifs ont été rapatriés aux États-Unis. Le dollar américain était fort à l'automne 2008 en raison du mouvement des actifs dans les marchés plus liquides, dont certains sont en dollars américains. Au moment où les choses se sont stabilisées, il y a eu des assouplissements, et ça a contribué à ce que nous avons vu plus tôt cette année. Des monnaies ont atteint différents niveaux reflétant diverses perspectives de croissance et d'inflation, au même titre que les facteurs dont je viens juste de parler pour le Canada.

Il n'est pas surprenant que d'autres monnaies aient fluctué autrement. Certaines se sont raffermies davantage que le dollar canadien au fil du temps et d'autres ont aussi évolué de la même manière.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Monsieur Jenkins, votre présence est toujours appréciée et très éducative. J'aimerais faire un suivi de la question du président du comité qui concerne les changements nécessaires. On sait que le Canada n'a pas autant souffert de la crise économique que d'autres pays.

Dans votre discours de la semaine dernière à Montréal, vous énonciez le fait que le Canada avait beaucoup à apprendre des faiblesses et l'expérience des autres pays depuis un an. Suite à votre discours, vous énoncez d'importants changements à faire. Les choses s'améliorent et progressent assez bien. Plusieurs dirigeants d'institutions financières le confirment et disent qu'il y a un souci de trop réglementer.

Ma crainte, c'est que l'attention et l'intérêt des parlementaires pour les changements proposés par le G20 disparaissent d'ici quelques mois dans un contexte où l'économie continue à bien fonctionner. Je crains aussi que le courage politique n'y soit plus.

Il se passe peut-être des choses que l'on ne voit pas, mais je ne vois pas grand-chose. Hier, aux États-Unis, le président Obama a déposé un projet de loi visant la restructuration de la Réserve fédérale. Est-ce qu'il se passe quelque chose qu'on ne connaîtrait pas? Partagez-vous le même souci voulant que notre appétit politique disparaisse et que l'on reste avec le même vieux système, sans avoir eu le courage de changer nos structures?

M. Carney : C'est une bonne question. Tout d'abord, j'aimerais préciser que le plan du G20 inclut des changements importants sur le plan des capitaux, des fonds propres des grandes institutions financières. Comme je l'ai mentionné à Montréal il y a quelques jours, les deux premiers changements ont pour effet d'élever les institutions financières étrangères au niveau canadien, c'est-à-dire qu'il y aura une augmentation des fonds propres minimale. Ce qu'il y aura de nouveau, c'est l'introduction d'un coussin de capital contre-cyclique.

[English]

If we do succeed, that will be a major change. A lot of work needs to be done, and we are working closely with OSFI on developing such a counter-cyclical buffer, which is important.

The changes to market infrastructures that I mentioned would be important changes. In the bank's opinion, they should be pursued with real determination. We are just at the start of that process. That means we must work with industry, obviously, but also with provincial securities regulators and the federal Department of Finance to put them into effect. We are doing that and those working relationships are in place. However, it needs attention and focus to ensure that these are done and are not left by the wayside, as you suggested in your introduction, as things improve.

I want to emphasize that we need to look at formalizing our cooperation on macro-prudential issues between the various federal and provincial agencies. At present, the bank has an informal grouping called Heads of Agencies that brings together all the heads of relevant agencies, and it works well. We talk about issues that I just raised, for example, but it is not a formal mechanism. This is the responsibility of the Minister of Finance. He has helped lead the discussions at the G20 level to encourage others to do this.

I know he has thoughts on this that he will share at the appropriate time.

[Translation]

Senator Massicotte: In your report, you state that the high Canadian dollar is hindering economic growth and cancelling out the favourable developments that have occurred since July. Specifically, what percentage of the GDP does a 96- or 95-cent Canadian dollar represent? Compared to the government's tax incentive, what percentage of the GDP does it represent?

There are some experts who say that while the economy is doing better, when the incentive effect of the government's program disappears a year and a half from now, the economy will shrink again because we are overly dependent on artificial incentives from the federal government.

Can you give us a percentage that would indicate how relevant these numbers are? Do you agree that there is a risk of backsliding when the government incentive disappears?

Mr. Carney: The government's monetary stimulus will end in the second quarter of 2011. That is one aspect of our projections. Investment will probably start increasing in early 2011. Our economy currently has plenty of flexibility, and the recovery will be unique compared with other economies.

[Traduction]

Si nous réussissons, ce sera un changement important. Il y a beaucoup de travail à faire, et nous travaillons en étroite collaboration avec le BSIF pour élaborer un amortisseur anticyclique, ce qui est important.

Les changements que j'ai mentionnés et qui seraient apportés à l'infrastructure des marchés seraient importants. La banque est d'avis qu'il faut chercher à les mettre en œuvre avec une réelle détermination. Nous n'en sommes qu'au début du processus. Ça signifie que nous devons travailler avec l'industrie, il va sans dire, mais aussi avec les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières et le ministère des Finances fédéral pour les mettre à exécution. C'est ce que nous sommes en train de faire, et ces relations de travail sont en place. Cependant, il faut porter une attention particulière à ce processus pour veiller à ce que les changements soient apportés et ne soient pas laissés tombés — comme vous l'avez fait observer dans votre introduction — au fur et à mesure que les choses s'améliorent.

Je veux souligner le fait que nous devons chercher à officialiser notre coopération avec les divers organismes fédéraux et provinciaux en ce qui a trait aux questions macroprudentielles. À l'heure actuelle, la banque a mis sur pied un groupe informel réunissant les responsables des organismes financiers appropriés, et ça fonctionne bien. Nous parlons des questions que je viens tout juste de soulever, par exemple, mais ce n'est pas un mécanisme officiel. C'est la responsabilité du ministre des Finances. Il a contribué à amener les discussions au niveau du G20 pour encourager les autres à agir ainsi.

Je sais qu'il a une opinion sur la question et qu'il la partagera au moment opportun.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Dans votre rapport, vous dites que le dollar canadien élevé freine la croissance économique et annule les effets positifs qui ont eu cours depuis le mois de juillet. De façon spécifique, quel pourcentage du PIB représente un dollar canadien à 96 ou 95 cents? Comparativement à l'incitation fiscale du gouvernement, quel pourcentage du PIB cela représente-t-il?

Il y a des experts qui disent que malgré le fait que l'économie fonctionne mieux, lorsque l'effet incitatif du programme gouvernemental disparaîtra d'ici un an et demi, l'économie rechutera parce que nous sommes trop dépendants de l'incitation artificielle du gouvernement fédéral.

Pouvez-vous nous dire quel est le pourcentage de pertinence de ces chiffres? Êtes-vous d'accord avec le fait que l'on risque de retomber avec la disparition de l'effet incitatif du gouvernement?

M. Carney : Les assouplissements monétaires du gouvernement cesseront au deuxième trimestre de 2011. Il s'agit d'un aspect de nos projections. Dès le début de 2011, il est probable que les investissements augmentent. Présentement, il y a beaucoup de marge de manœuvre pour notre économie et la reprise sera unique comparativement aux autres.

According to bank executives, there will be an increase in consumer spending, more monetary stimulus, less investment and lower net exports. Overall, the recovery will be smaller, but a recovery none the less. As I said, we are projecting 3.3 per cent growth in the GDP for 2011.

Senator Massicotte: With a fairly high degree of certainty?

Mr. Carney: The level of certainty drops. It is easier to be certain when we are making short-term projections. The level of certainty drops but is still high as the chair said, the situation is still fragile.

Senator Massicotte: What is the percentage of expenditures under the special government program?

Mr. Carney: Government contributions to Canadian growth in 2010 are 1 per cent.

Senator Massicotte: If the dollar is overvalued by 15 per cent, how will that affect the GDP? One percentage point, perhaps?

Mr. Carney: It is hard to say.

Senator Massicotte: Generally?

Mr. Jenkins: It's one of the reasons on the impact of the dollar.

Senator Massicotte: Perhaps the impact of the dollar will offset almost exactly the impact of the federal stimulus. Perhaps the Canadian dollar will be stalled by economic growth.

Mr. Carney: Your question basically concerns the growth rate in 2011, and it is actually the Bank of Canada's job to meet the inflation target in 2011. So if we're in a situation where we are going to miss our target, we will change our policy, provide more monetary stimulus; that's our job.

[English]

We will take fiscal policy as it is given. If there is a factor, whether confidence, U.S. growth, terms of trade, or the level of the currency, or if there is a combination of those factors, including changes in fiscal policy, that mean we are unlikely to meet our inflation target or be below our inflation target, and if we view those factors as persistent, we will adjust our policy.

Senator Massicotte: If our dollar goes up, the inflation factor goes down. Is that right?

Mr. Carney: All else being equal, yes.

Senator Massicotte: If the dollar stays high and everything else stays equal, then the inflation target goes down and it will not be met.

Mr. Carney: Yes.

Selon les dirigeants des banques, il y aura une hausse de la consommation, de plus grands assouplissements monétaires, moins d'investissements et moins d'exportations nettes. Dans l'ensemble, ce sera une reprise plus modeste, mais tout de même une reprise. Comme je l'ai mentionné, pour 2011 nous prévoyons une croissance de 3,3 p. 100 du PIB.

Le sénateur Massicotte : Avec un niveau de certitude assez élevé?

M. Carney : Le niveau de certitude diminue. C'est plus facile d'être certain lorsque nous faisons des prévisions à court terme. Le niveau d'incertitude diminue, mais demeure encore élevé et comme le président l'a mentionné, la situation est encore fragile.

Le sénateur Massicotte : Quel est le pourcentage des dépenses du programme spécial gouvernemental?

M. Carney : Les contributions gouvernementales à la croissance canadienne en 2010 sont de 1 p. 100.

Le sénateur Massicotte : Si le dollar est surévalué de 15 p. 100, quel impact cela a-t-il sur le PIB? Un pour cent, peut-être?

M. Carney : C'est difficile de répondre à cette hypothèse.

Le sénateur Massicotte : Généralement?

M. Jenkins : C'est une des raisons sur l'impact du dollar.

Le sénateur Massicotte : Cela se peut que l'impact du dollar contredise presque exactement l'impact de l'assouplissement fédéral. Le dollar canadien sera peut-être freiné par la croissance économique.

M. Carney : Votre question concerne au fond le taux de croissance en 2011 et c'est en effet le travail de la Banque du Canada d'atteindre la cible d'inflation en 2011. Alors si nous avons une situation où nous allons rater notre cible, nous changerons notre politique, nous fournirons plus d'assouplissements monétaires, c'est notre travail.

[Traduction]

Nous prendrons la politique budgétaire telle quelle. S'il y a un facteur — que ce soit la confiance, la croissance des États-Unis, les termes de l'échange, le niveau de la monnaie ou une combinaison de ces facteurs, y compris des changements apportés à la politique budgétaire — qui laisse présager que nous ne réussirons probablement pas à atteindre notre objectif d'inflation et que ces facteurs nous semblent persistants, nous ajusterons notre politique.

Le sénateur Massicotte : Si notre dollar monte, le facteur d'inflation descend. Est-ce exact?

M. Carney : Toutes choses étant égales par ailleurs, oui.

Le sénateur Massicotte : Si le dollar demeure élevé et que tout le reste demeure constant, alors l'objectif d'inflation descend et ne sera pas atteint.

M. Carney : Oui.

Senator Massicotte: However, you are probably at the lowest level of interest rates you can set. What will you do to get there if the doom and gloom proposed by some analysts is realized?

Mr. Carney: In April, we outlined our framework for a policy of low interest rates for exactly this reason. We have options, if they are necessary. We have considerable flexibility. Those options include credit easing and quantitative easing, or a combination of both and, as Mr. Jenkins reminds me, our conditional statement.

We have given the conditional commitment. We have a time horizon on that conditional commitment. We can adjust that. We could pursue either quantitative or credit easing or a combination of the two if it were required. The message is clear: We would do that, if necessary and only to the extent necessary. We would do any combination of those in order to achieve the target.

Senator Gerstein: If there is one thing that Canadians are never happy with, in addition to their local hockey teams, it is the value of the Canadian dollar. It is hard to believe that almost a decade ago, the Canadian dollar was flirting with U.S. 62 cents, which I suspect was a record low. Many lamented the future of the loonie. If we fast forward to today, we find some Canadians are now fretting about a strong dollar, which has both costs and benefits. The costs are very real to those who export manufactured goods and forestry products. At the same time, a stronger dollar reduces pressures.

Does the Bank of Canada have any estimates to indicate what effect of the higher dollar will have on Canadian consumer prices? Our dollar going up is a reflection, to some degree, of the U.S. dollar going down. I suspect that the lower U.S. dollar will stimulate sales out of the United States. Does the bank expect any spill over effect from the additional business that might be done in the United States to Canada as a result of their dollar?

Mr. Carney: The issue of the direct impact of currency movements, whether up or down, on the rate of inflation, is commonly known as the pass-through of changes in exchange rates on inflation. Direct pass-through occurs with some products, such as food products and direct commodity imports, and is virtually 100 per cent and quite quick. Direct pass-throughs are important. I would underscore that core food items are part of our core measure of CPI. One sees that directly. On energy prices, it is less than full, but it is substantial.

On a broader range of goods and services, the level of pass-through is smaller. There is much controversy over how small is small and over what time frame small is realized. In fact, a colleague of ours, John Murray, gave a speech on this about 18 months ago. I would be happy to circulate a copy for the committee if it is of interest. It moves to the order of single-digit

Le sénateur Massicotte : Cependant, vous ne pouvez probablement pas abaisser davantage vos taux d'intérêt. Que ferez-vous pour atteindre votre objectif si les sombres perspectives évoquées par certains analystes se concrétisent?

M. Carney : C'est exactement la raison pour laquelle nous avons présenté en avril le cadre de notre politique sur les taux d'intérêt peu élevés. Nous avons d'autres solutions, si nécessaire. Notre souplesse est considérable. Ces solutions comprennent notamment un assouplissement du crédit et une politique quantitative, ou une combinaison des deux, et, comme me le rappelle M. Jenkins, notre intervention conditionnelle.

Nous avons donné notre engagement conditionnel. Nous avons un horizon à cet égard. Nous pouvons l'ajuster. Nous pouvons mettre en œuvre une politique quantitative, un assouplissement du crédit ou une combinaison des deux si c'est nécessaire. Le message est clair : nous le ferons si nécessaire et seulement dans la mesure nécessaire. Nous sommes prêts à mettre en œuvre toute combinaison de mesures pour atteindre cet objectif.

Le sénateur Gerstein : S'il y a une chose qui ne contente jamais les Canadiens, outre leur équipe de hockey locale, c'est la valeur du dollar canadien. Il est difficile de croire qu'il y a près de dix ans, le dollar canadien flirtait avec les 62 cents américains, ce qui devait être un record. Bien des gens se sont plaints de l'avenir du huard. Aujourd'hui, certains Canadiens se tracassent concernant la force du dollar, qui a ses coûts et ses avantages. Les coûts sont tout ce qu'il y a de plus réel pour ceux qui exportent des produits manufacturés et des produits forestiers. Cependant, la force du dollar réduit les pressions.

La Banque du Canada a-t-elle effectué certaines estimations concernant les effets que la force du dollar aura sur les prix de détail au Canada? La hausse de notre dollar est, dans une certaine mesure, la réflexion de la baisse du dollar américain. J'ai dans l'idée que la faiblesse du dollar américain stimulera les ventes à l'extérieur des États-Unis. La banque s'attend-elle à ce que l'augmentation possible des transactions effectuées au Canada par les États-Unis — en raison de leur dollar — ait des répercussions?

M. Carney : Cet effet direct de la fluctuation des devises — que soit vers le haut ou vers le bas — sur le taux d'inflation est une répercussion des changements apportés aux taux de change sur l'inflation. Les répercussions directes touchent certains produits — comme les produits alimentaires et les importations directes de produits de base —, sont pratiquement à 100 p. 100 et sont plutôt rapides. Les répercussions directes sont importantes. Je soulignerais que les aliments de base font partie de nos principales mesures de calcul de l'IPC. On peut le voir directement. En ce qui concerne les prix de l'énergie, c'est moins exhaustif, mais c'est appréciable.

Sur un plus large éventail de biens et de services, le niveau de répercussions est plus faible. La détermination de ce qui est faible et du délai qui est associé suscite une grande controverse. En fait, l'un de nos collègues, John Murray, a prononcé un discours à ce sujet il y a environ 18 mois. Je serais heureux d'en faire circuler une copie pour le comité si ça l'intéresse. Ça varie

percentages around 5 per cent over three years in terms of the ultimate pass-through once you get to the broader basket of goods. It is important, but it is not one-to-one. We can recognize the reasons. For example, a variety of elements in the consumer basket are domestically produced, for which there is no import competition, such as a number of services.

Mr. Jenkins: The other point I would make in terms of the price impact from a movement in the exchange rate that the Governor is talking about, is what we refer to as the direct price level impact. If the dollar were to go up or down, there are certain prices in U.S. dollars that would reflect that movement quickly, such as fruits and vegetables. The other element is the impact of an exchange rate movement on aggregate demand, which is the other part of your question. This goes back a bit to Senator Massicotte's question. In terms of analyzing that, it is important to ask why the exchange rate is moving. If it is moving because of factors in the Canadian economy, that is one thing. However, if the exchange rate moves simply because of a generalized weakness in the U.S. dollar, with no Canadian offset of any kind such as higher or lower commodity prices, then it has very different implications. We have models to help us work this through. When there is a movement in the exchange rate, we are able to think through the implications on U.S. demand and back onto the Canadian economy. I do not want to be seen as ducking the question, but these relationships are many in number and go in both directions. Our task is to add all of that up.

Senator Gerstein: Does the Bank expect any spill over into Canada from increased U.S. activity?

Mr. Carney: Your question is very on point. One of the unfortunate realities of the U.S. recession is that it was particularly difficult for Canada. The sectors that mattered the most for Canada and the U.S. economy were hit the hardest. Obviously, everyone knows about the housing and auto sectors. Those are two examples but there are broader examples.

The good news is that going forward for a period, not to overplay it but it is a net positive, those sectors having fallen so far have begun to stabilize and come back. Relative to the level of U.S. growth in 2010, the bank projects 1.8 per cent growth for the United States in 2010. This is a modest recovery given how far they have gone down. U.S. activity will be stronger than that. We have a U.S. activity index. We gave the detail of it in the July Monetary Policy Report. U.S. activity will be stronger than GDP, and a recovery of that nature is better for Canada.

approximativement entre 1 et 5 p. 100 sur trois ans en ce qui a trait aux répercussions finales sur l'ensemble du panier de biens. C'est important, mais il ne s'agit pas d'un taux de un pour un. Nous pouvons en comprendre les raisons. Par exemple, divers éléments du panier du consommateur sont produits localement — ce qui élimine la concurrence liée à l'importation — et c'est aussi le cas d'un certain nombre de services.

M. Jenkins : L'autre remarque que je voudrais ajouter à ce que dit M. Carney sur les répercussions de la variation du taux de change sur les prix concerne ce que nous appelons les répercussions directes sur le niveau des prix. Si le dollar devait subir une hausse ou une baisse, certains prix en dollars américains — comme les fruits et légumes — refléteraient rapidement cette fluctuation. L'autre aspect concerne les répercussions de la fluctuation du taux de change sur la demande globale, qui touche l'autre partie de votre question. Cela revient un peu à la question du sénateur Massicotte. Lorsque l'on analyse cela, il est important de se demander pourquoi le taux de change varie. S'il fluctue en raison de facteurs qui relèvent de l'économie canadienne, c'est une chose. Cependant, si le taux de change fluctue simplement en raison de la faiblesse généralisée du dollar américain, sans qu'il existe une quelconque compensation canadienne telle qu'une augmentation ou une réduction du cours des produits de base, alors les implications sont totalement différentes. Nous avons des modèles pour nous aider à composer avec ça. Lorsque le taux de change varie, nous sommes capables de penser aux implications que cela aura sur la demande américaine et, par conséquent, sur l'économie canadienne. Je ne veux pas sembler éviter la question, mais ces relations sont nombreuses et variées. Notre tâche est de tenir compte de tout cela.

Le sénateur Gerstein : La banque prévoit-elle des répercussions pour le Canada en raison de la reprise des activités aux États-Unis?

M. Carney : Votre question est très pertinente. L'une des tristes réalités de la récession aux États-Unis est que ça a été particulièrement difficile pour le Canada. Les secteurs les plus touchés ont été ceux les plus importants pour l'économie du Canada et des États-Unis. Évidemment, nous pensons tous au secteur immobilier et à celui de l'automobile. Ce ne sont là que deux exemples, mais il y en a beaucoup d'autres.

La bonne nouvelle est que les choses vont mieux depuis un certain temps. Il ne faut pas trop s'énervier, mais c'est assurément une nette amélioration; les secteurs qui se sont écroulés commencent à se stabiliser et à remonter. En ce qui concerne la croissance des États-Unis pour 2010, la banque prévoit une croissance de 1,8 p. 100. Il s'agit d'une reprise modeste, mais on repart de tellement loin. L'activité aux États-Unis sera plus forte que ça. Nous avons prévu un index des activités pour les États-Unis. Nous en avons fait connaître les détails dans le Rapport sur la politique monétaire de juillet. L'activité des États-Unis sera plus forte que le PIB, et une reprise de cette nature sera meilleure pour le Canada.

If U.S. housing starts dropped into the low 500,000 level, those coming back to 750,000 or 800,000 starts in 2010, which is consistent with our expectations, has a bigger impact here. Remember that about 1.6 million was an average prior to the crisis, and it reached as high as 2.1 million as its peak.

Your point about U.S. activity is dead on. That is one of the positive factors we have seen. For even those components of U.S. activity that matter for Canada, our U.S. projection has not changed much, but a bit of the composition has moved in our favour. That is one of the many positive factors we have seen, net with the currency where we have assumed it, at 96 cents. That is a backward-looking assumption, making no value judgment, but simply looking at where it was.

Senator Moore: Thank you, gentlemen, for being here. Who are the auditors for the Bank of Canada?

Mr. Carney: They are PWC and KPMG, but we rotate one of the auditors every three years.

Senator Moore: So you always have continuity.

Mr. Carney: Yes.

Senator Moore: Reading through your recent speeches, I keep hearing more about the Bank for International Settlements and the Basel Committee on Banking Supervision. I do not think Canadians know anything about that. That seems to be the structure under which you are working to achieve your macroeconomic goals, and hopefully to get some stabilization in the financial sector. I just looked at the website, and it says the voting power is proportionate to the number of BIS shares issued in the country of each member represented at the meeting. Are you a director of that bank?

Mr. Carney: I am a director, yes.

Senator Moore: What is our voting power, and how many shares do we have? Is that the way it works?

Mr. Carney: I will get back with the precise number of shares, but it is in the order of 8,200. I am an elected director of the BIS and a member of its audit committee. I want to get to the thrust of your question, which is who is making these decisions about regulation and the future of regulation.

Senator Moore: How many shares were issued total?

Mr. Carney: Off the top of my head, I do not know. We would be in the middle of the pack, ninth or tenth. We will come back with the full shareholding. The BIS was founded in the 1930s originally to deal with war reparations, and the core share holding banks at that time were the Belgian central bank, the Swiss, the Bank of England, the New York fed.

Can I get to the thrust?

Senator Moore: Yes. I would like you to tell us what its role is and how you get to participate and the cooperation that you are getting from your fellows.

Les mises en chantier aux États-Unis ont atteint un niveau aussi bas que 500 000. Selon nos prévisions, le nombre de mises en chantier devrait remonter entre 750 000 et 800 000 en 2010, ce qui aurait une incidence importante ici. Souvenez-vous qu'avant la crise, la moyenne se situait autour de 1,6 million, ayant même atteint un pic de 2,1 millions.

Vous avez tout à fait raison de parler de l'activité aux États-Unis. C'est l'un des facteurs positifs que nous avons constaté. Même si nos prévisions n'ont pas changé beaucoup en ce qui concerne les secteurs d'activité des États-Unis ayant une incidence sur le Canada, la situation est légèrement plus encourageante pour nous. C'est un des nombreux facteurs positifs que nous avons constaté, en plus de la valeur du dollar qui, je crois, se situe autour de 96 cents. Il s'agit d'une simple hypothèse rétrograde, sans jugement de valeur, un simple constat de la situation.

Le sénateur Moore : Merci, messieurs, d'être ici aujourd'hui. Qui sont les vérificateurs de la Banque du Canada?

M. Carney : Il y a TPC et KPMG, à qui nous faisons appel en alternance. La rotation se fait tous les trois ans.

Le sénateur Moore : Donc, il y a toujours une certaine continuité.

M. Carney : Oui.

Le sénateur Moore : Quand je revois vos récents discours, je constate que vous parlez beaucoup de la Banque des règlements internationaux et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Je pense que les Canadiens ne connaissent rien de tout ça. Ça semble être la structure sur laquelle vous vous appuyez pour atteindre vos objectifs macroéconomiques, et, je l'espère, pour arriver à stabiliser le secteur financier. J'ai jeté un coup d'oeil au site web, où on peut lire que les droits de vote sont exercés en proportion du nombre des actions souscrites dans chaque pays représenté à l'assemblée. Êtes-vous un directeur de cette banque?

M. Carney : Oui.

Le sénateur Moore : Quels sont nos droits de vote, et combien d'actions détenons-nous? Est-ce comme ça que ça marche?

M. Carney : Je pourrai vous revenir avec le nombre exact d'actions, mais on parle d'environ 8 200. Je suis un directeur élu de la BRI et je siège à son comité de vérification. Ça rejoint un peu votre question, à savoir qui prend les décisions concernant la réglementation actuelle et future.

Le sénateur Moore : Combien d'actions sont émises au total?

M. Carney : De mémoire, je ne sais pas. Nous nous situons à mi-chemin, au neuvième ou dixième rang. Nous nous reviendrons avec le partage précis des actions. La BRI a été fondée dans les années 1930 pour contrer les effets de la guerre, et les principales banques actionnaires étaient alors la banque centrale de la Belgique, la Suisse, la Banque d'Angleterre et la réserve fédérale de New York.

Puis-je en arriver au coeur de votre question?

Le sénateur Moore : Oui. J'aimerais que vous nous disiez le rôle que vous jouez, votre participation et la collaboration que vous obtenez de vos collègues.

Mr. Carney: I will say that being a member of the board of the BIS is of tremendous use because the G7 governors, plus the governors of Switzerland, Belgium, Sweden and the head of the New York fed, meet every six weeks in private. There is an extremely open dialogue about the state of the world and the state of the financial system. Over the years, as Mr. Jenkins knows as well, having participated in a number of these, there has been extraordinary cooperation in times of strain. During this crisis, those relationships were drawn upon consistently.

As to the substance and the business of the BIS itself, it is a bank for central banks. The regulatory agenda is being set, if I could walk through the governance of the regulatory agenda, because I think it is important.

Senator Moore: This is how you are trying to achieve the international standards and stability?

Mr. Carney: Yes. At its top are the leaders of the G20 countries, who have met several times and issued detailed communiqués and instructions to their ministers of finance and central bank governors and regulators. There is an organization that reports to the G20 ministers of finance and central bank governors called the Financial Stability Board, which is comprised of regulators, central banks and ministries of finance.

Senator Moore: Is the Financial Stability Board is a unit of the BIS?

Mr. Carney: It is not a unit of the BIS. It is an independent body. In Pittsburgh last month, it was given an independent charter. It is an independent body.

Senator Moore: Where does it get its research and information, or does it do its own?

Mr. Carney: It gets some research from the BIS and some funding from the BIS, but its substance comes up from below from various standard-setting committees, which was my next level on the chain. Then there is IOSCO, the international securities commission, and for bank capital, the Basel committee, which you referenced, which is a standard-setting committee for bank capital comprised of central banks and regulators. OSFI is a member of the Basel committee, and the Bank of Canada is a member of the Basel committee, and we each have a member. That committee reports to the relevant central bank governors and regulators. The Superintendent of Financial Institutions, Julie Dickson and myself, and all the members of the G20 countries are members of that.

We have been given instructions, starting from heads of government, including Canada's Prime Minister, to come up with a new capital regime. I referenced some of the elements of that. We fully intend to implement those instructions. Ultimately, the financial stability board, ministers and governors of the G20 and

M. Carney : Je dirais que le fait d'être membre du comité d'administration de la BRI est extrêmement utile parce que les gouverneurs du G7, ainsi que les gouverneurs de la Suisse, de la Belgique, de la Suède et le dirigeant de la réserve fédérale de New York, se rencontrent toutes les six semaines à huis clos. Il s'agit d'un dialogue très ouvert sur l'état du monde et sur l'état du système financier. Pour avoir participé à plusieurs de ces discussions, et M. Jenkins pourra le confirmer, j'ai été témoin, au fil des années, de la collaboration extraordinaire dans les moments de stress. Durant la présente crise, ces relations ont été constamment mises à profit.

Pour ce qui est de la nature et des activités de la BRI en tant que telle, il s'agit d'une banque pour les banques centrales. Le programme de réglementation est en train de se mettre en place; je me permets de vous en parler parce que je crois que c'est important.

Le sénateur Moore : C'est de cette façon que vous comptez atteindre les normes internationales et stabiliser le marché?

M. Carney : Oui. Comme ses plus hauts dirigeants sont les chefs des pays du G20, ils se sont rencontrés plusieurs fois et ont émis des communiqués détaillés et donné des instructions claires à leurs ministres des finances, aux gouverneurs des banques centrales et aux responsables de la réglementation. L'organisation mandatée a fait rapport aux 20 ministres des finances du G20, et les gouverneurs des banques centrales ont fait appel au Conseil de stabilité financière, qui comprend les organismes de réglementation, les banques centrales et les ministères des finances.

Le sénateur Moore : Le Conseil de stabilité financière est-il une section de la BRI?

M. Carney : Non, il s'agit d'un organisme indépendant. Le mois dernier, à Pittsburgh, il s'est doté d'une charte distincte. C'est un organisme indépendant.

Le sénateur Moore : Et où va-t-il chercher ses renseignements? Fait-il ses recherches lui-même?

M. Carney : Certains des renseignements et du financement qu'il reçoit proviennent de la BRI, mais la majorité provient de comités de réglementation, auxquels j'arrivais. Ensuite il y a l'OICV, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, et pour le capital de la banque, le Comité de Bâle, dont vous avez fait mention, qui est un comité d'établissement des normes pour le capital bancaire des organismes de réglementation et des banques centrales. Le BSIF fait partie du Comité de Bâle, et la Banque du Canada est aussi membre du Comité de Bâle, et nous avons chacun un représentant. Ce comité relève des gouverneurs des banques centrales et des organismes de réglementation. La surintendante des institutions financières, Julie Dickson, et moi-même, et tous les membres des pays du G20, font aussi partie de ce comité.

Nous avons reçu des instructions, à commencer par les hauts dirigeants du gouvernement, y compris le premier ministre du Canada, nous sommes d'instaurer un nouveau système budgétaire. J'ai déjà fait référence à certains aspects. Nous avons la ferme intention de suivre ces instructions. En bout de

leaders of the G20 will decide whether we have fulfilled those instructions in the spirit of the proposals that will be coming forth in 2010.

The message I had in Montreal to the financial institutions was: "Make no mistake; if the leaders have got together and decided they will make these changes, they will be implemented." We are working extremely diligently and hard to make these changes, and they are profound changes to capital and the structure of markets.

Senator Moore: Back in May when you were here, I asked you about the moral hazard inequity of a bad decision being rewarded when public money is involved. You said at the time that you could assure all senators that moral hazard is a term used more frequently in the Bank of Canada than virtually anywhere in the country. I also asked you about the importance of the upturn in the U.S. and U.K., at least the stabilizing of their systems, in order for Canada's financial situation to move upward, and you said that was absolutely critical.

I think of your remarks the other day when you said that we are awash in moral hazard and if left unchecked, it will distort private behaviour and inflate public costs. You went on to say:

the Bank of Canada has a strong preference for principles-based regulation and reliance on the judgment of people, rather than blind faith in the security blanket of excess capital. But this approach requires a sensitivity from the industry, which has been absent in recent months. Relief is in danger of giving way to hubris.

When I think of hubris, I think of the forecast \$140 billion that 23 Wall Street financial companies will share this year. Were you talking to the international audience, or were you talking to the Canadian financial sector and our banks when you made those remarks? Are you speaking as one of the team from the BIS financial stability group in trying to get the message out?

Mr. Carney: Thank you for the question. The last is the right answer. I am speaking as a member of the G20, trying to get across to the global financial system the seriousness with which we are taking these changes. I am expressing a level of disappointment with the seriousness with which the industry is treating some of these changes.

In terms of the point on moral hazard, the issue is clear: A series of institutions were saved, because it was judged that they had to be saved during the crisis. There is no quibble with those decisions that others had to take — not in Canada. However, the behaviour will return if it is left unchecked and if we do not change the systems so that firms cannot fail and so that shareholders, management and bond-holders can bear the consequences of bad decisions going forward.

ligne, ce sont le Conseil sur la stabilité financière, les ministres et les gouverneurs du G20 et les chefs du G20 qui décideront si nous avons appliqué ces instructions selon les propositions qui seront présentées en 2010.

Ce que j'ai dit aux institutions financières de Montréal c'est : « Ne faites pas d'erreur; si les chefs se sont réunis et ont décidé ensemble d'appliquer ces changements, alors c'est ce qui va se passer. » Nous travaillons avec beaucoup de diligence et d'effort pour procéder à ces changements, qui sont des changements fondamentaux à notre système économique et à la structure des marchés.

Le sénateur Moore : Si nous nous reportons en mai, quand vous êtes venus ici, je vous ai questionné sur l'iniquité de l'aléa moral d'une mauvaise décision impliquant les deniers publics. Vous avez dit, à ce moment, que vous pouviez assurer tous les sénateurs que l'aléa moral était un terme beaucoup plus fréquent à la Banque du Canada que partout ailleurs au pays. Je vous ai également questionné sur l'importance de la reprise aux États-Unis et au Royaume-Uni, du moins de la stabilisation des systèmes, et de la façon dont ça pourrait améliorer la situation financière du Canada, et vous avez répondu que c'était absolument critique.

Je repensais à vos remarques de l'autre jour, quand vous disiez que nous nageons en plein aléa moral et que si rien n'est fait, la situation va fausser le comportement du secteur privé et gonfler les coûts du secteur public. Vous avez continué en disant :

La Banque du Canada a une nette préférence pour une réglementation qui se fonde sur des principes et sur la confiance dans le jugement des personnes plutôt que sur une foi aveugle dans la sécurité de la surcapitalisation. Or, une telle conception suppose une réceptivité de la part de l'industrie, réceptivité qui a manqué à l'appel au cours des derniers mois. Le soulagement menace de céder la place à un orgueil démesuré.

Quand je pense à l'orgueil, je pense aux 140 milliards de dollars prévus que se partageront 23 entreprises financières de Wall Street cette année. Vous adressiez-vous à un public international, ou plutôt au secteur financier canadien et à nos banques quand vous avez fait ces remarques? Parliez-vous en tant que membre du groupe pour la stabilité financière de la PRI avec ce message?

M. Carney : Merci pour ces questions. La dernière est la bonne réponse. Je parlais en tant que membre du G20, et j'essayais de faire voir à quel point nous prenons ces changements au sérieux quand vient le temps de parler du système financier mondial. Je disais à quel point je suis déçu du peu de sérieux avec lequel l'industrie considère certains de ces changements.

Pour ce qui est de l'aléa moral, la question est claire : plusieurs institutions ont été sauvées parce que certains ont jugé qu'il fallait les sauver durant la crise. Il n'est pas question de remettre en doute les décisions prises par d'autres. Pas au Canada. Cependant, tout va redevenir comme avant si on ne fait rien et si on ne modifie pas le système de manière à ce que les sociétés ne puissent pas déclarer faillite et ainsi que les actionnaires, les dirigeants et les détenteurs d'obligations assument les conséquences des mauvaises décisions.

My comments were consistent with comments in recent days from other G10 central bank governors on the same subject.

Senator Moore: I have one last short question.

You mentioned global competition is substantially reduced due to the combination of failure of institutions, a decline in cross-border banking and, most importantly, the collapse of most of the shadow banking system.

I read some things about that. I do not pretend to know a lot about it. It was scary; internationally and financially it was.

Were any Canadian banks involved in doing shadow banking?

Mr. Carney: No. Briefly, shadow banks are institutions that were not regulated as banks in a variety of jurisdictions that effectively carried out bank-like activities. A classic example of this would be what were called structured investment vehicles, SIVs. They would borrow money in the commercial paper market and then lend that money long term by buying longer-term, very opaque, difficult-to-structure assets. It turned out to be a great strategy in the boom when no one was focusing on detail. It was a terrible strategy at the first signs of stress.

The other important leg of shadow banking was finance vehicles of some major corporations.

Senator Moore: They were off their books.

Mr. Carney: Effectively, they were off their books. They were deconsolidated financial entities. It is another way of saying what you just said.

Those vehicles, and some of the markets they supported — structured product markets and securitization markets — did have the effect of providing some competitive discipline. Their exit, and the exit of some major cross-border banks from activities in certain jurisdictions, has meant that the level of competition has gone down.

Senator Moore: You are interested in having these derivatives on some kind of an exchange, right? Are you not talking about central clearing?

Mr. Carney: We all know what an exchange is. A clearing house does not have the posted prices and is just a mechanism for crossing or settling the trades. It is used in a variety of markets. That is an idea we have been sympathetic to, and we were pleased that leaders endorsed the idea and have directed that back through this chain of command to investigate it. We are signalling that this is important.

Senator Moore: You are signalling to the international community, you mean?

Mr. Carney: Yes.

Mes commentaires allaient dans le même sens que ceux formulés récemment par d'autres gouverneurs de banques centrales du G10 à cet égard.

Le sénateur Moore : J'aurais une dernière petite question.

Vous avez dit que la concurrence internationale a nettement diminué sous l'effet d'un ensemble de facteurs, soit la faillite d'institutions, une baisse de l'activité bancaire transfrontière et, surtout, l'effondrement de la majeure partie du système bancaire parallèle.

J'ai lu un peu là-dessus. Je ne prétends pas en savoir beaucoup. C'était effrayant, tant sur le plan international que sur le plan des finances.

Y avait-il des banques canadiennes d'impliquées dans ce système bancaire parallèle?

M. Carney : Non. Pour vous expliquer rapidement, les banques parallèles sont des institutions qui ne sont pas réglementées comme des banques à plusieurs endroits, mais qui mènent des activités semblables à celles des banques. Un exemple classique est ce que nous appelons les véhicules d'investissement structurés, ou les VIS. Il s'agit d'emprunter de l'argent sur le marché du papier commercial, et de prêter cet argent à long terme en faisant l'acquisition d'actifs durables, très opaques et difficiles à structurer. Ça s'est avéré être une excellente stratégie durant le boum, alors que personne ne se souciait des détails. Mais ça s'est avéré une stratégie horrible dès les premiers signes de stress.

L'autre volet important du système bancaire parallèle était le financement des véhicules de certaines grandes sociétés.

Le sénateur Moore : Ils ne figuraient pas dans les livres.

M. Carney : Effectivement, ils ne figuraient pas dans les livres. Ils étaient des entités financières déconsolidées. C'est une autre façon d'appeler ça.

Ces véhicules, et certains des marchés qu'ils soutenaient — des marchés de produits structurés et des marchés de titrisation — ont eu pour effet d'établir une certaine compétition. Leur retrait, et le retrait de certaines grandes banques transfrontières des activités de certains états, a fait baisser le niveau de compétition.

Le sénateur Moore : Vous voudriez que ces dérivés fassent partie d'une sorte d'échange, n'est-ce pas? Parlez-vous de compensation centrale?

M. Carney : Nous savons tous ce qu'est un échange. Une chambre de compensation n'a pas ses prix affichés, il s'agit simplement d'un mécanisme permettant de combiner ou de structurer les échanges. Elle est utilisée sur divers marchés. C'est une idée qui nous plaît, et nous étions ravis qu'elle plaise aussi aux dirigeants et que ceux-ci aient demandé qu'on l'examine sérieusement par la voie hiérarchique. Nous tenons à souligner que c'est important.

Le sénateur Moore : Vous vouliez le souligner à la communauté internationale, vous voulez dire?

M. Carney : Oui.

Senator Oliver: My question relates to the last point you made in your prepared statement. You said: "To put it simply, the bank looks at everything through the prism of achieving our inflation target."

On two occasions today, you have said that our mandate is the 2 per cent. I want to challenge that mandate. The Bank of Canada conducts monetary policy by adjusting the target for the overnight interest rate in order to keep inflation at this rate.

Is the explicit targeting of inflation the best framework, in your mind, to use in "promoting the economic and financial welfare of Canada," as outlined in the Bank of Canada Act. That is the language from the act, from which you would get your mandate. Alternatively, does such targeting lead to rigidities in the determination of monetary policy in Canada?

What would the implications be of targeting price levels, rather than inflation rates for price stability? What are the main upside and downside risks of the banks on the inflation projections?

I ask these questions because, on October 8, 2009, Mr. Jenkins said to the Vancouver Board of Trade that you are studying some new targets. He said the bank is looking at two questions: What are the costs and benefits of a lower inflation target than the 2 per cent you said is your mandate, and what are the costs and benefits of a price level target?

Mr. Carney: Thank you for raising this issue. First, to remind committee members, the bank and the Government of Canada enter into an inflation control agreement that sets the specifics — the price stability. What is price stability? What is the bank targeting? What are we trying to achieve?

Our most agreement runs to the end of 2011 and has explicitly, as you know, the 2 per cent inflation target in there.

However, we believe it is our responsibility to continue to determine the answer to your question; namely, whether that is the best monetary framework for the country.

Senator Oliver: Because that is part of your mandate.

Mr. Carney: Yes, because it is part of our mandate. We want to be sure whether this is the last word on what we should be doing.

Obviously, it is not our sole decision, but it is our job to think through what would be best for the country. We have been conducting an extensive research program, both internally, with external experts and with other central banks. That is in midstream on exactly the issues you noted. I will pass to Mr. Jenkins in a second to talk a bit more about that.

Le sénateur Oliver : Ma question porte sur le dernier point soulevé dans l'énoncé que vous avez préparé. Vous dites, et je cite, « Autrement dit, la banque examine tout à travers le prisme de l'atteinte de la cible d'inflation. »

À deux reprises aujourd'hui, vous avez dit que notre mandat était la cible de 2 p. 100. Je veux remettre en question ce mandat. La Banque du Canada dirige la politique monétaire en ajustant le taux cible du financement à un jour de manière à maintenir ce taux d'inflation.

La fixation d'une cible explicite en matière d'inflation est-elle le meilleur moyen de « favoriser la prospérité économique et financière du Canada », comme le prévoit la Loi sur la Banque du Canada? Voilà le libellé de la loi dont s'inspire votre mandat. Par ailleurs, cette démarche entraîne-t-elle des rigidités dans la détermination de la politique monétaire du Canada?

Si on ciblait le niveau des prix plutôt que le taux d'inflation, quelles seraient les répercussions sur la stabilité des prix? Quels sont les principaux risques à la hausse et à la baisse susceptibles de toucher les prévisions de la banque en matière d'inflation?

Si je soulève ces questions, c'est parce que le 8 octobre 2009, M. Jenkins a dit devant la Chambre de commerce de Vancouver que vous envisagiez certaines nouvelles cibles. Il a mentionné que la banque entendait se pencher sur deux questions, à savoir : quels sont les coûts et les avantages d'une cible d'inflation inférieure aux 2 p. 100 qui, d'après vous, figurent dans votre mandat, et quels sont les coûts et les avantages associés au fait de cibler le niveau des prix?

M. Carney : Merci de soulever cette question. Tout d'abord, je veux rappeler aux membres du comité que la banque et le gouvernement du Canada ont conclu une entente sur le contrôle de l'inflation qui précise certaines modalités — la stabilité des prix. Qu'est-ce que la stabilité des prix? Qu'est-ce que vise la banque? Quel objectif visons-nous?

Cette entente est en vigueur jusqu'à la fin de 2011 et, comme vous le savez, on y indique explicitement la cible d'inflation de 2 p. 100.

Toutefois, nous croyons qu'il est de notre responsabilité de répondre à votre question, à savoir, est-ce que c'est le meilleur cadre monétaire pour notre pays?

Le sénateur Oliver : Parce que cela fait partie de votre mandat.

M. Carney : Oui, parce que cela fait partie de notre mandat. De plus, nous voulons nous assurer que c'est vraiment notre position finale sur l'orientation à prendre.

De toute évidence, nous ne sommes pas les seuls responsables de cette décision, mais c'est notre travail de réfléchir à ce qui serait le mieux pour le pays. Nous avons mené un programme de recherche exhaustif auquel ont participé des spécialistes internes et externes ainsi que des représentants d'autres banques centrales. Nous en sommes exactement à mi-parcours au sujet des questions que vous avez soulevées. Dans un moment, je demanderai à M. Jenkins de vous en dire un peu plus sur le sujet.

The issue of whether price level targeting is superior to inflation targeting is a complex one and one that has to be given a great deal of thought, both theoretically and practically.

I will finish my bit of the answer by saying that it would be our intent later in 2010 and into 2011 to discuss price level targeting versus inflation targeting. We would welcome the opportunity to come back to this committee to discuss in more detail the issues around price level or lower inflation target. We have provided some public research, including our most recent Bank of Canada review, as well. There will be more research coming forth and we welcome the opportunity to discuss that in a bit more detail.

Since you referenced Mr. Jenkins' speech, I would ask him to provide more information.

Senator Oliver: Are you leaning towards, perhaps, lower inflation targets now? Is that where your research is seeing —

Mr. Carney: I would say it is too early to come to any conclusions. The price-level targeting research merits continued focus.

We will continue to invest in it, but it is too early to come back leaning one way or another. It would be irresponsible for us at this point to give an indication.

Mr. Jenkins: Back in November 2006, when we updated the renewal with the government concerning our 2 per cent inflation target, the bank launched this research agenda to address these two questions. The bank wanted to do that right away so that we could use the full stretch of the five years of the agreement to look at these issues. They are complex issues and they involve a great deal of research.

We have been fortunate that we have been able to draw in other researchers from other central banks to look at these issues. We have set up a wiki website to encourage discussion and debate on these issues. Our researchers at the bank have made good progress but, as the governor indicated, it is certainly too early to draw conclusions.

The other question you asked was in the context of risks around our inflation forecast. Very much in the spirit of the 2 per cent target being our mandate, when we put our projections together, we do so in such a way that we see risks being balanced around our inflation outlook. In our Monetary Policy Report projections, we see risks on both the upside and the downside, and we try to balance those off. From our point of view we present our best guess in the MPR. We see the risks as being balanced in terms of us being able to return to our 2 per cent target which, in this case, would be in the third quarter of 2011.

Déterminer si la cible du niveau des prix est supérieure à la cible d'inflation est une question complexe, une question à laquelle il faut bien réfléchir, tant sur le plan théorique que pratique.

Je terminerai ma partie de réponse en ajoutant que nous avons l'intention de discuter, plus tard en 2010 et en 2011, de la cible du niveau des prix par rapport à la cible d'inflation. Nous serions heureux d'avoir l'occasion de discuter plus en détail devant ce comité des enjeux liés au niveau des prix ou à une cible d'inflation inférieure. Nous avons rendu publics les résultats de certains travaux de recherche, y compris notre plus récente étude de la Banque du Canada. D'autres résultats de recherches seront divulgués, et nous apprécierions la possibilité d'en discuter plus en détail devant ce Comité.

Comme vous avez fait référence à l'énoncé de M. Jenkins, je lui demande de vous fournir plus de renseignements sur le sujet.

Le sénateur Oliver : Est-il vraisemblable de dire que vous penchez vers des cibles d'inflation inférieures dès maintenant? Est-ce que c'est sur cet aspect que votre recherche porte...

M. Carney : Je dirais qu'il est trop tôt pour formuler des conclusions. La recherche sur une cible liée au niveau des prix mérite une étude plus approfondie.

Nous continuerons d'investir dans ces travaux de recherche, mais il est trop tôt pour pencher d'un côté ou de l'autre. Pour le moment, il serait irresponsable de notre part d'émettre une opinion sur le sujet.

M. Jenkins : Lorsqu'en novembre 2006, nous avons fait le point avec le gouvernement sur le renouvellement de notre cible d'inflation de 2 p. 100, la banque a fait connaître son programme de recherches visant à répondre à ces deux questions. En fait, la banque voulait que certaines choses soient déterminées tout de suite afin que nous puissions utiliser toute la période de cinq ans de l'entente pour examiner ces questions. Il s'agit de questions complexes qui exigent des recherches très fouillées.

Heureusement, nous avons pu convaincre des chercheurs des autres banques centrales de collaborer avec nous à ce sujet. Nous avons mis sur pied un site web wiki pour favoriser la discussion et le débat sur ces questions. Nos spécialistes de la recherche à la banque ont fait beaucoup de progrès mais, comme le gouverneur l'a signalé, il est certainement trop tôt pour tirer des conclusions.

L'autre question que vous avez posé se situe dans le contexte des risques au regard de nos prévisions. Tout à fait conforme à l'esprit de la cible du 2 p. 100 faisant partie de notre mandat, lorsque nous établissons nos prévisions, nous le faisons de façon à veiller à ce que les risques soient compensés par nos perspectives d'inflation. Dans les prévisions figurant dans notre Rapport sur la politique monétaire, nous faisons état des risques, tant à la hausse qu'à la baisse, et nous essayons de les éliminer. À mon avis, le *Rapport sur la politique monétaire*, présente ce que nous estimons être les prévisions les plus justes. Nous estimons que ces risques peuvent être compensés par notre capacité à revenir à notre cible de 2 p. 100 ce qui, dans ce cas, surviendrait au cours du troisième trimestre de 2011.

Senator Oliver: Is the fact that we are in a recession making some of your research more difficult now?

Mr. Carney: No. Actually, there are advantages. I was about to say that we are fortunate to have had this experience, but I will not go there, so if we could strike that from the record. It is too late now. I see "Public Broadcast" sign up there.

A number of things that happened in other countries during this crisis are relevant to this research. One small but not totally irrelevant point is the relationship between price and financial stability. That is something we have looked at which would have to be integrated into any recommendation or view that we have on the relative merits of price level versus inflation target, for example. The core issue is around the best definition of price stability, not theoretically, but practically. That very much turns on how Canadians would react, how expectations are formed and how the bank would communicate. It is a very important research agenda for the bank. In fact, it is our top priority. I appreciate that question.

Senator Massicotte: You were talking about price levels and inflation. Obviously, your focus is inflation, which is more consumer oriented. Yet, within the last week you made some comments about housing price levels being a bit too high. Would that not suggest that you are now getting to the area of asset pricing?

Mr. Carney: Yes.

Senator Massicotte: Are you suggesting that the Bank of Canada should now consider asset pricing and its target inflation, or will you remain consumer-based?

Mr. Carney: I am glad you asked that. Allow me to clear up a couple of things. First, I did not make a comment, and nor did any of my colleagues, about the level of house prices in Canada. That might have been a question, but that was not validated by anything we have had.

Second, with respect to housing, one advantage that Canada has is that housing enters directly into our consumer price basket. Shelter as a whole is a little more than 22 per cent. The more direct elements that can be attributed to housing are around 16 per cent. That goes through rent, mortgage costs, et cetera.

The effective house price appreciation or depreciation is still net on most indices. It is down in Canada year on year. That is something that gets lost in this discussion. The advantage is that it enters directly in, so we must take that into account in the setting of monetary policy.

Le sénateur Oliver : Est-ce que le fait d'être en période de récession rend vos travaux de recherche plus ardues?

M. Carney : Non. En fait, il y a des avantages. J'étais sur le point de dire que nous sommes chanceux de vivre cette expérience, mais je n'irai pas jusque-là, alors si nous pouvions rayer cela du compte rendu. C'est trop tard maintenant. Je vois déjà une pancarte « Annonce publique ».

En fait, un certain nombre de choses survenues dans d'autres pays pendant cette crise sont liées à ces travaux de recherche. Un élément, petit, mais pas tout à fait hors de propos, est le lien entre les prix et la stabilité financière. C'est un aspect que nous avons étudié et qu'il faut intégrer à toute recommandation ou à tout point de vue concernant le mérite relatif du niveau des prix par rapport à une cible d'inflation par exemple. L'enjeu principal se situe au niveau de la définition la plus précise de la stabilité des prix, non pas théorique, mais d'un point de vue pratique. C'est très étroitement lié à la façon dont les Canadiens peuvent réagir, à la façon dont naissent les attentes et à la façon dont la banque communique. C'est un programme de recherche très important pour la banque. En fait, c'est notre priorité numéro un. J'apprécie que vous ayez posé cette question.

Le sénateur Massicotte : Vous parliez du niveau des prix et de l'inflation. De toute évidence, vous vous concentrez sur l'inflation, une démarche axée davantage sur le consommateur. Toutefois, au cours de la dernière semaine, vous avez fait certains commentaires, disant que le prix des logements était un peu trop élevé. Est-ce que cela ne constitue pas une indication que vous ciblez maintenant le prix des biens?

M. Carney : Oui.

Le sénateur Massicotte : Laissez-vous entendre que la Banque du Canada devrait dorénavant examiner le prix des biens et sa cible d'inflation, ou entendez-vous garder le cap sur les consommateurs?

M. Carney : Je suis content que vous posiez cette question. Permettez-moi de préciser un certain nombre de choses. Tout d'abord, ni moi ni aucun de mes collègues n'avons formulé de commentaires sur le niveau du prix des maisons au Canada. Peut-être y a-t-il eu une question sur le sujet, mais elle n'est nullement fondée sur des renseignements que nous aurions pu avoir à notre disposition.

Deuxièmement, en ce qui a trait aux maisons, le Canada bénéficie d'un avantage, c'est-à-dire que le coût des maisons ou du logement est tout à fait intégré au calcul des prix à la consommation. Dans l'ensemble, le logement représente légèrement plus de 22 p. 100. Les éléments plus directs qui peuvent être liés au logement se situent quant à eux autour de 16 p. 100. On parle ici de loyer, de coûts hypothécaires et ainsi de suite.

La hausse ou la dépréciation réelles du prix des maisons apparaît comme une valeur nette dans la plupart des indices. En fait, au Canada, le prix baisse d'année en année. C'est un élément qu'on oublie dans la discussion. L'avantage, c'est que le prix du logement figure directement dans les prix à la consommation, ce qui fait que nous devons en tenir compte dans l'établissement de la politique monétaire.

We have done and continue to do research. We are not fans of using monetary policy to swing between targeting consumer prices and targeting other asset prices. We continue to view focusing on what matters to Canadians, namely, the consumer price basket, which is our mandate, as being the most effective.

On the overall issue of asset-priced targeting, we would change the topic, if we could, to credit formation and credit growth. Is credit growth too fast or too slow, is it exacerbating cycles? That is where most elements of this macro-prudential agenda come in and the counter-cyclical capital buffers that we have referenced a couple of times. That is part of what they are trying to get. It is not to target an asset but to begin to lean into the wind of credit growth, whether positive or negative, that amplify economic cycles.

[Translation]

Senator Dawson: In this fine committee, the right questions have often been asked. Senator Greene asked what an ideal rate would be. What would be ideal for a deficit? \$50, 60 or 70 billion? Because Senator Massicotte's question is perhaps that after a while, we will fall back into our old habits. We get used to things and they change our habits.

[English]

“When the governor speaks, the people listen. It is an old expression that comes from E.F. Hutton. They used to say in their advertising, “When E.F. Hutton speaks, people listen.” The problem is that E.F. Hutton does not exist anymore.

Mr. Carney, people obviously listen to you on the dollar. You had a strong influence in the past week, but they might stop listening because E.F. Hutton no longer exists. You have also had influence on the economy. I hope that people continue to listen because we do fall back into habits, be it deficit financing or banks abusing their privileges.

How long do you think people will continue listening to you? What is a decent level at which we have to stop thinking that we can continue funding this stimulation by deficits of \$50 billion, \$60 billion or \$70 billion?

Mr. Carney: I hope that people will listen to us for another five years and four months.

It is important that people remember that we are just focused on our target. It is a democratically set target, but we have been given a mandate and we remain focused on the target.

Second, we must have a clear policy framework for delivering that target, including considerable options if we must supply additional monetary stimulus to the economy because of some

Nous avons effectué des travaux de recherche et poursuivons dans cette voie. Nous ne sommes pas tellement partisans d'utiliser la politique monétaire pour cibler tantôt les prix à la consommation, tantôt les prix d'autres biens. Nous pensons toujours que se concentrer sur ce qui importe aux Canadiens, notamment les prix à la consommation, ce qui fait d'ailleurs partie de notre mandat, est l'approche la plus efficace.

Sur la question globale de cibler les prix des biens, nous souhaitons changer la thématique, si on nous le permet, et parler d'établissement du crédit et de croissance du crédit. Est-ce que la croissance du crédit est trop rapide ou trop lente, contribue-t-elle à exacerber les cycles? C'est là où la plupart des éléments de ce programme macroprudentiel entrent en jeu et que les capitaux contracycliques exercent l'effet de contrepoids dont nous avons parlé à quelques reprises. Cela fait partie du but que l'on cherche à atteindre. Il ne s'agit pas de cibler un bien mais plutôt de se laisser porter par le vent de la croissance du crédit, que celle-ci soit positive ou négative, laquelle amplifie les cycles économiques.

[Français]

Le sénateur Dawson : À cet excellent comité, les bonnes questions ont souvent été posées. Le sénateur Greene posait la question de savoir quel est l'idéal d'un taux. Quel serait l'idéal pour un déficit? 50, 60 ou 70 milliards? Car la question du sénateur Massicotte, c'est peut-être qu'après un certain temps, l'on revient à nos vieilles habitudes. On s'habitue à des choses et on change nos habitudes.

[Traduction]

« Lorsque le gouverneur parle, le peuple écoute ». Cette vieille expression vient E. F. Hutton. On avait l'habitude de s'en servir pour la publicité. En effet, « Lorsque E. F. Hutton parle, le peuple écoute ». Le problème, c'est que E. F. Hutton n'est plus là.

M. Carney, de toute évidence le peuple vous écoute lorsque vous parlez du dollar. Vous avez exercé une grande influence au cours de la dernière semaine, mais la population pourrait cesser de vous écouter parce que E. F. Hutton n'existe plus. Vous avez également eu une grande influence sur l'économie. J'espère que le peuple continue d'écouter parce que nous avons tendance à retomber vite dans nos habitudes, qu'il s'agisse du financement de la dette ou de banques qui abusent de leurs privilèges.

Combien de temps croyez-vous que le peuple continuera de vous écouter? Selon vous, à quel moment devrions-nous raisonnablement cesser de croire que nous pouvons continuer à financer cette relance à coup de déficits de l'ordre de 50, 60 ou 70 milliards de dollars?

M. Carney : J'espère que la population nous écoutera encore pour un autre cinq ans et quatre mois.

Il est important que la population se rappelle que nous nous concentrons simplement sur notre cible. Cette cible a été établie de façon démocratique, mais on nous a confié un mandat et nous demeurons concentrés sur la cible.

Deuxièmement, nous devons avoir un cadre stratégique clair pour atteindre la cible, y compris un nombre considérable d'options si nous devons injecter un fonds de relance monétaire

persistent external shock so that we have the ability to achieve our inflation target. In the last six months people have sometimes downplayed that a bit too much. We have a framework. It is not a question of cleverly chosen words or interventions. We have a framework, and every day we look at how to best apply that framework to meet the inflation target. We will do it because we have a clear mandate.

One of the great benefits of inflation targeting is that in the end our objectives are simple. It is very clear. You will be able to tell if we have achieved them. We do not get an out if there are problems in the United States or elsewhere or if there is a boom elsewhere. We still have the means, with a floating exchange rate, to achieve our inflation target and we are held accountable for that by yourselves, by the House of Commons and by Canadians.

On the deficit, clearly it is important in every country, including Canada, that we have a sustainable medium-term fiscal situation. That is necessary. We all lived through the 1990s and know what it took to get there. This committee knows the demographic situation probably better than most, and we know the need to have our fiscal house in order to meet those demographic challenges.

There was a need, in the teeth of this crisis, to supply considerable stimulus to help start and move to the recovery. That was in the judgment of not just the Government of Canada but also the Bank of Canada and many external observers, the IMF and other members of the G7.

I would remind you that fully one third of our growth next year, according to our projections, will come from the continued stimulus provided by government spending, federal and provincial, in 2010.

We expect that that stimulus will be withdrawn in 2011. Those are decisions of government and we will deal with whatever decisions the various governments take, but, based on all that, it comes together. The country will need to return to a sustainable fiscal track. It will depend on how the economy evolves, but there are difficult decisions that need to be taken, without question, for budgets after 2011.

Senator Frum: Governor, my question is about pent-up consumer demand and debt. On page 21 of your latest Monetary Policy Report, we are told that "continued robust growth in narrow money reflects the desire of both households and firms to keep money in liquid assets until it is clear that the recovery is taking hold."

additionnel dans l'économie en raison du choc externe provoqué par la crise et qui persiste, ce qui nous donne la possibilité d'atteindre notre cible d'inflation. Au cours des six derniers mois, les gens ont quelques fois minimisé un peu trop cette situation. Nous avons un cadre. Ce n'est pas une question de mots ou d'interventions astucieusement choisis. Nous avons un cadre et chaque jour nous étudions la façon de l'appliquer le plus efficacement pour atteindre la cible d'inflation. Nous y parviendrons parce que nous avons un mandat clair sur le sujet.

L'un des grands avantages de la cible d'inflation est qu'en bout de ligne, nos objectifs sont simples. En fait, ils sont très clairs. Nous serons donc en mesure de dire si nous les avons atteints ou non. Cependant, nous ne pourrions nous en sortir s'il y a des problèmes aux États-Unis ou ailleurs, ou s'il y a une forte croissance ailleurs. Grâce à un taux de change fluctuant, nous avons toujours les moyens d'atteindre notre cible inflation et nous devons en rendre compte à vous, de la Chambre des communes, et à la population canadienne.

Pour ce qui est du déficit, il est sans aucun doute important que dans chaque pays, y compris le Canada, il y ait une situation financière durable à moyen terme. C'est d'ailleurs nécessaire. Nous avons tous vécu les années 1990 et savons ce qu'il faut pour y parvenir. Ce comité connaît probablement mieux la situation démographique que la plupart des gens, et nous sommes conscients de la nécessité de mettre de l'ordre dans les finances publiques pour relever ces défis démographiques.

Au plus fort de cette crise, il a fallu injecter des fonds de relance considérables pour aider à lancer et à soutenir la reprise. D'ailleurs, non seulement le gouvernement du Canada, mais également la Banque du Canada et de nombreux observateurs externes comme le FMI et d'autres membres du G7, pensaient la même chose.

Je vous rappelle que d'après nos prévisions, l'an prochain, un bon tiers de notre croissance proviendra des dépenses de relance faites en 2010 par le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous nous attendons à ce que les mesures de stimulation prennent fin en 2011. Ce sont des décisions qui reviennent aux gouvernements et nous composerons avec leurs décisions, mais tous ces morceaux se mettent en place. Le Canada devra reprendre une position financière qui est tenable. Je dirais que ça dépendra de l'évolution de l'économie, mais après 2011, il faudra prendre des décisions budgétaires difficiles, c'est certain.

Le sénateur Frum : Monsieur Carney, j'aimerais vous poser une question à propos de la demande comprimée de biens de consommation et de la dette. À la page 22 de votre dernier Rapport sur la politique monétaire, on peut lire que « La croissance robuste et continue de l'agrégat au sens étroit tient au désir des ménages et des entreprises de conserver des actifs liquides jusqu'à ce que la reprise économique soit clairement enclenchée ».

In this context it is interesting to note that total household credit grew during each and every month of the downturn, yet now we see the Bank urging prudence. We heard you state in your press conference that consumer borrowing cannot grow faster than the economy forever.

That brings me to two related questions. First, does the rather large amount of cash that Canadians have sitting in bank accounts hold the potential to fuel a faster-than-expected recovery as confidence returns?

Second, could you elaborate a bit as to the reason for the bank's concerns regarding the growth in total household credit? Is the run-up in household debt a factor that would weigh upon any decision to increase interest rates, given that doing so would reduce the funds available to consumers for other spending?

Mr. Carney: Thank you for those questions.

First with respect to the liquidity in the economy, monetary aggregates, as you referenced from our report, it does bear noting that narrow money, M1 ++ in particular, is at the highest levels that have been seen, period. That is consistent with what we have seen, which has been a tremendous precautionary demand for the most liquid assets. That is not surprising for households, given what happened to other asset markets and past experience, given uncertainties about the job market and other uncertainties about global outlook.

Also importantly, one of the unfortunate difficulties of this period has been that it has been tough for small- and medium-size businesses to get credit. That is often the case in a recession. To go back to the exchange on the shadow-banking system, it probably has been accentuated in this case, in part, because some of the suppliers of credit to smaller and medium-sized businesses were finance companies that have exited the market in Canada. There has been a restriction of the availability of credit. Not surprisingly, enterprises that can are maintaining very high levels of liquidity so they are not caught out.

We expect that to diminish gradually. We are watching this closely. There are imperfections in the amount of information that you get from crude monetary aggregates. We are watching these and others closely, and supplementing the aggregates with surveys and other analyses.

With respect to household debt, the point of your question is whether we would swing our focus of monetary policy from achieving our CPI inflation target to targeting household debt. The answer is no. We have to keep our focus. We have one instrument, which is our overnight rate, and we have one objective.

We have watching closely, though, the developments in the household credit. We are doing a series of analyses about improvements in the position of various household cohorts and we will be releasing some of that analysis in our financial stability report in December.

Dans ce contexte, il est intéressant de souligner que le crédit total aux ménages a augmenté chaque mois pendant la période de déclin, et que la banque préconise la prudence maintenant. Nous vous avons entendu dire à votre conférence de presse que les emprunts des consommateurs ne pourront pas toujours s'accroître à un rythme plus rapide que l'économie.

Ce qui m'amène à deux questions connexes. Premièrement, est-ce que les sommes assez considérables dont les Canadiens disposent dans leurs comptes de banque pourraient générer une reprise plus rapide que prévue s'il y a un regain de confiance?

Deuxièmement, pourriez-vous nous donner des détails sur la raison pour laquelle la banque se préoccupe de la croissance du crédit aux ménages? Est-ce que la hausse rapide de la dette des ménages pourrait jouer dans la décision d'accroître les taux d'intérêt, puisque ça réduirait les fonds à la disposition des consommateurs pour d'autres dépenses?

M. Carney : Je vous remercie pour ces questions.

D'abord, en ce qui concerne les liquidités dans l'économie — les agrégats monétaires, comme nous en parlons dans notre rapport —, il est à noter que la monnaie au sens restreint, en particulier, se situe aux plus hauts niveaux jamais vus, point. C'est un fait qui cadre avec ce que nous avons observé, c'est-à-dire que par précaution, il y a une énorme demande pour les actifs très liquides. Ce n'est pas surprenant pour les ménages, étant donné ce qui s'est produit avec les marchés d'autres types d'actifs, les expériences antérieures, et les incertitudes qui entourent le marché du travail et le contexte mondial.

Il est à noter également que l'une des difficultés regrettables associées à cette période est la difficulté, pour les petites et moyennes entreprises, d'obtenir du crédit. C'est souvent ce qui arrive dans une récession. Pour en revenir au système bancaire parallèle, il s'est probablement renforcé, en partie parce que certains des fournisseurs de crédit aux petites et moyennes entreprises étaient des sociétés financières qui ont quitté le marché canadien. La disponibilité du crédit a été restreinte. Les entreprises qui le peuvent conservent des niveaux très élevés de liquidités pour ne pas être prises de court, et ce n'est pas surprenant.

Nous nous attendons à ce que cela diminue graduellement. Nous surveillons la situation de près. L'information qu'on peut obtenir à partir des montants bruts des agrégats monétaires n'est pas parfaite. Nous surveillons ces données, tout comme d'autres, et nous les complétons avec les résultats d'enquêtes et d'analyses.

En ce qui concerne la dette des ménages, vous voulez savoir si nous pourrions orienter notre politique monétaire de manière à cibler la dette des ménages au lieu de chercher à atteindre notre cible d'inflation de l'IPC. La réponse est non. Nous devons garder la même orientation. Nous disposons d'un instrument, notre taux à un jour, et nous visons un objectif.

Mais nous surveillons de près ce qui se produit du côté du crédit des ménages. Nous faisons des analyses concernant l'amélioration de la position de différents groupes de ménages. Nous diffuserons une partie de nos résultats dans le rapport sur la stabilité financière en décembre.

We think it bears stressing that rates are exceptionally low right now — not just our rate but a number of rates. For example, five-year mortgage rates and floating-rate mortgages are low. Over the lifetime of a mortgage, for example, they will normalize as you refinance. It is only prudent that people look through the life cycle of rates to ensure that they are borrowing appropriately. It is also only appropriate and prudent that financial institutions on the other side of the relationship take that into account as well.

All of that said, debt-servicing ratios for Canadian households remain below historic averages. We welcome the discussion of this issue because it is anticipatory. People are anticipating a potential vulnerability as opposed to looking in the rear-view mirror and seeing a vulnerability that is already here. That is one of the ways that one prevents that.

The last word I have on this is that if we are not going to use our interest rate and if this were to persist and we maintain our focus on CPI, as we rightly should and are mandated to do, there are other options. The housing market is subject to considerable regulation and policy influence. The institutions that supply the credit are regulated; mortgage insurance is regulated, and we are in open dialogue with those regulators.

If it were appropriate — and I am not saying it is at this stage, the first line of defence should be adjustment to those prudential regulations and standards in conduct to have sustainable housing finance in this country. I have every reason to expect that that will continue to be the case. Speaking hypothetically, that would be the way to approach it.

The Chair: Governor, you referenced the overnight rate. Did you attribute any significance to the fact that, as I understand it, the gap between the private sector's prime lending rate and the overnight rate has increased from 1.75 to 2 per cent? Is there anything to be read into that?

Mr. Carney: I do not believe that is the case. What was the case recently was that, within the past month, the five-year fixed mortgage rate for a number of institutions was raised, which reflected movements up in the five-year government bond yield in Canada. It was an understandable move.

On page 20 of the MRP we give, as of October 16, the various rates. We have not seen a move in prime. In fact, what we have seen — going back to Senator Frum's point — in the actual variable mortgage rate, at 2.25 per cent, those rates on the mortgage side have come consistent with prime.

Senator Harb: Thank you for your excellent presentation.

I have a follow-up to one of Senator Oliver's questions dealing with inflation. You use a slightly different measure for that. You use the Consumer Price Index but you do not include in it about seven or eight volatile items or indirect taxes. Why do you do that?

Je tiens à souligner que les taux sont exceptionnellement bas à l'heure actuelle; pas seulement notre taux, mais plusieurs taux. Par exemple, les taux sur cinq ans et les taux variables des prêts hypothécaires sont bas. Mais sur la durée d'une hypothèque, avec le refinancement, ils se régulariseront. Les gens doivent être prudents et tenir compte des variations dans le cycle de taux pour s'assurer qu'ils empruntent judicieusement. Du point de vue des institutions financières, c'est aussi normal et prudent de tenir compte de ces facteurs.

Cela dit, le ratio de remboursement des ménages canadiens reste inférieur aux moyennes historiques. C'est une bonne idée d'en parler parce qu'il s'agit d'anticipation. Les gens anticipent une vulnérabilité potentielle au lieu de regarder derrière eux et de voir la vulnérabilité qui existe déjà. C'est une des façons de prévenir ce genre de situation.

Pour finir de répondre à la question, je dirais que si nous n'utilisons pas notre taux d'intérêt et que si la situation perdure et que nous continuons à nous concentrer sur l'indice des prix à la consommation, comme nous devons le faire et comme nous sommes chargés de le faire, il y a d'autres options. Le marché de l'habitation est considérablement réglementé et influencé par les politiques. Les institutions qui fournissent du crédit sont réglementées, l'assurance hypothèque est réglementée, et nous discutons ouvertement avec les autorités de réglementation.

Si c'était opportun — et je ne dis pas que c'est le cas à ce stade-ci — la première mesure à prendre consisterait à revoir les règles de prudence et les normes de conduite pour assurer la durabilité du financement à l'habitation au Canada. J'ai toutes les raisons de croire que les choses resteront les mêmes. D'un point de vue hypothétique, c'est comme ça qu'il faudrait aborder la situation.

Le président : Monsieur Carney, vous avez parlé du taux de financement à un jour. Accordez-vous de l'importance au fait que, d'après ce que j'ai compris, l'écart entre le taux préférentiel du secteur privé et le taux du financement à un jour soit passé de 1,75 à 2 p. 100? Est-ce qu'on peut en tirer une conclusion?

M. Carney : Je ne crois pas. Ce qui s'est passé dernièrement, c'est qu'au cours du mois qui vient de s'écouler, le taux hypothécaire fixe sur cinq ans d'un certain nombre d'institutions a augmenté, ce qui reflétait une hausse dans le rendement des obligations d'État sur cinq ans. C'était une hausse compréhensible.

À la page 21 du Rapport sur la politique monétaire, nous donnons les différents taux en date du 16 octobre. Il n'y a pas eu de changement dans le taux préférentiel. En fait, ce que nous avons constaté — si je reviens à ce que le sénateur Frum a dit —, en ce qui concerne le taux hypothécaire variable effectif, à 2,25 p. 100, ces taux hypothécaires sont en phase avec le taux préférentiel.

Le sénateur Harb : Je vous remercie pour cet exposé des plus intéressants.

J'aimerais revenir à la question du sénateur Oliver concernant l'inflation. La mesure que vous utilisez est légèrement différente. Vous utilisez l'indice des prix à la consommation, mais vous en excluez sept ou huit composantes volatiles ou impôts indirects. Pourquoi?

Further, if you were to use the same principle as the Consumer Price Index that is being used, what would the inflation rate be? Would it be more or less?

Mr. Carney: We do target the Consumer Price Index. We also look at other measures of inflation that are good predictors of the CPI and core inflation. That removes the eight most volatile items. They are not cherry picked from the CPI basket. This is a better predictor of future CPI than CPI itself. That is the case for Canada. It is an established empirical relationship.

One could even take the situation we are in right now, as I referenced in my opening remarks. Total CPI inflation was negative 0.9 per cent in the third quarter. Core inflation is running about 1.5 per cent in the most recent measure.

What is the bank's judgment of underlying inflation in Canada? It is not negative 0.9 per cent. It is consistent with the core. If we look at the other measures, what we expect to see — and we will all find out — is that as this big year-on-year effect from high gas and energy prices comes off, total CPI inflation will move up to one per cent next quarter. It will then start to converge towards core. We then see both figures moving toward two per cent in 2011.

There should be no uncertainty about what we are ultimately targeting. We are targeting two per cent of CPI inflation. That is how we should be measured. What is the best way to look at it and to understand the underlying inflation pressures to avoid being swung around by these eight most volatile items? That is why they are adjusted for. You would have greater volatility otherwise.

Mr. Jenkins: From an empirical point of view, as the governor indicated, the total CPI, which is our target, converges over time to this core measure as these volatile components either are offset or no longer have influence on the total consumer price index. If you are hit by a large energy price shock, either up or down, it will have an influence temporarily. However, the total CPI will return to the core measure. This is why we look at both. As the governor indicated, total CPI is our target.

Senator Harb: How are other G8 or G20 countries doing it? What sort of measures do they use? Do they use something similar to Canada? Is there a standard that everyone follows?

Mr. Jenkins: The inflation-targeting central banks would all use a total consumer price index. There are differences in terms of the basket of goods and services included in one country versus another. In the Canadian context, we feel the CPI, the basket, is very representative. It includes house prices, which has served us

Par ailleurs, si vous deviez appliquer le même principe que pour l'indice des prix à la consommation qui est utilisé, quel serait le taux d'inflation? Serait-il plus ou moins élevé?

M. Carney : En fait, nous ciblons l'indice des prix à la consommation. Nous tenons compte également d'autres mesures de l'inflation qui sont de bons indicateurs de l'IPC et de l'inflation de base. On se trouve à exclure les huit composantes les plus volatiles. Nous ne choisissons pas ces composantes dans l'IPC. Notre mesure est un meilleur indicateur prévisionnel de l'IPC que l'IPC en soi pour le Canada. Il s'agit d'un rapport empirique établi.

On pourrait même prendre la situation actuelle, comme j'en ai parlé dans ma déclaration préliminaire. L'inflation mesurée par l'IPC est passée à moins 0,9 p. 100 au troisième trimestre, et d'après les dernières mesures, l'inflation de base se situe à environ 1,5 p. 100.

Comment la banque perçoit-elle l'inflation sous-jacente au Canada? Elle n'est pas de moins 0,9 p. 100. Elle cadre avec l'inflation de base. Si nous regardons les autres mesures, ce à quoi nous nous attendons — et ce que nous verrons ensemble —, c'est qu'à mesure que s'effacera l'effet important du prix élevé de l'essence et de l'énergie sur la base du glissement annuel, l'inflation mesurée par l'IPC global grimpera à 1 p. 100 au prochain trimestre. Puis, elle commencera à converger vers le taux de base. Et nous verrons ces deux chiffres grimper pour atteindre 2 p. 100 en 2011.

Il ne doit pas y avoir d'incertitude à propos de notre cible ultime. Nous visons une inflation de l'IPC de 2 p. 100. C'est en fonction de ça que nous devons être mesurés. Quelle est la meilleure façon de voir la situation et de comprendre les pressions inflationnistes sous-jacentes pour éviter que les huit composantes les plus volatiles entraînent trop de revirements? C'est pour cette raison que nous faisons ces ajustements. Sinon, la volatilité serait considérable.

M. Jenkins : D'un point de vue empirique, comme l'a indiqué le gouverneur, l'indice d'ensemble des prix à la consommation, qui représente notre cible, converge dans le temps vers cette mesure de base, au fur et à mesure que différents éléments compensent pour ces composantes instables ou encore que ces dernières cessent d'exercer une influence sur l'IPC d'ensemble. Si une énorme vague vient secouer les prix de l'énergie, à la hausse ou encore à la baisse, vous en ressentirez temporairement les effets. Toutefois, l'IPC d'ensemble finira par refaire son chemin jusqu'à la mesure de base. C'est pourquoi nous regardons les deux mesures. Comme l'a indiqué le gouverneur, l'IPC d'ensemble est le taux que nous visons.

Le sénateur Harb : Comment s'y prennent les autres pays du G8 ou du G20? Quelles sortes de mesures utilisent-ils? Ont-ils recours à des mesures semblables aux nôtres? Est-ce que tous adhèrent à une même norme?

M. Jenkins : Les banques centrales qui ciblent l'inflation auront toutes recours à un indice d'ensemble des prix à la consommation. Ce qui diffère d'un pays à l'autre, c'est le contenu du panier des biens et services. Dans le contexte canadien, nous estimons que l'IPC ou, si vous préférez, le panier, est très

well from a monetary price point of view. Likewise, the quality of the measure of the CPI in Canada is very good. This is something that we need to preserve because that is what we target in the end.

Senator Harb: Do we or should we measure world inflation rates like we measure world economic growth?

Mr. Jenkins: We absolutely follow it. Four times per year we put together a world economic outlook. We need to know what is going on in China, the United States and Europe for their influences on commodity prices. We look at both real growth and inflation from a global perspective. We track that closely.

Senator Harb: Governor, you said you have a number of means at your disposal to stabilize the market and to ensure your goals and objectives are met. Could buying U.S. dollars be one of the things you do to chase speculators who are driving up the dollar somehow? Is that something you should do or consider?

Mr. Carney: We should only use the tools we have, which include foreign exchange intervention, in a manner consistent with achieving the inflation target. That would be the objective of any policy action we would take. The range of tools does include that.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I looked at your report, and on page 20 you comment on Figure 17. My colleague spoke earlier about household credit and you are talking about business credit, which continues to decline, and on page 25, you state that you expect business investment to recover in 2010.

I wonder, considering all the problems the financial sector has experienced: is it business credit that is weak? We regularly hear that businesses are having trouble financing their line of credit, their working capital, and so on. Do you talk to the banks to ask them why, when people have been in business for 20 years and have always met their obligations, they are so skittish when it comes to advancing funds, both short- and long-term loans?

Mr. Carney: Yes, we have a lot of discussions with our banks and not just Canadian banks, but also foreign banks that operate here and other credit providers in Canada.

The current experience with business credit in Canada, it's pretty much normal for a session of this scale, more or less, is just a bit lower, yes, probably its lower for small and medium-size businesses. For big businesses in Canada, now, for several

représentatif. Il englobe notamment les prix des maisons, une donnée qui s'est révélée fort utile pour nous du point de vue de la valeur monétaire. De même, la mesure de l'IPC au Canada est de très bonne qualité. Ces choses doivent être maintenues, étant donné que l'IPC est la mesure que nous visons à atteindre au bout du compte.

Le sénateur Harb : Mesurons-nous ou devrions-nous mesurer les taux d'inflation mondiaux comme nous mesurons la croissance économique mondiale?

M. Jenkins : Absolument. Quatre fois par année, nous élaborons un document sur les perspectives de l'économie mondiale. Nous devons connaître ce qui se passe en Chine, aux États-Unis et en Europe, étant donné que ces choses influent sur le prix des produits de base. Nous examinons autant la croissance réelle que l'inflation dans une optique mondiale. Nous suivons ces choses de près.

Le sénateur Harb : Monsieur le gouverneur, vous avez indiqué disposer de moyens pour stabiliser le marché et faire en sorte d'atteindre vos buts et objectifs. Pourriez-vous par exemple acheter des dollars américains afin de refouler les spéculateurs en partie responsables de l'augmentation du dollar? Est-ce quelque chose que vous devriez faire ou envisager?

M. Carney : Nous ne devrions utiliser que les outils qui sont à notre disposition, dont notamment les interventions en devises étrangères, que pour favoriser l'atteinte des objectifs fixés en matière d'inflation. C'est là l'objectif de toutes les mesures stratégiques que nous sommes susceptibles d'appliquer. L'éventail de nos outils englobe donc l'exemple que vous avez cité.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette : J'ai regardé votre rapport et, à la page 20, vous commentez le graphique 17. Ma collègue a tantôt parlé du crédit au ménage et vous parlez du crédit aux entreprises qui continue de s'affaiblir, et à la page 25, vous dites que vous envisagez que les investissements dans les entreprises reprendront en 2010.

Je me pose la question, compte tenu de tous les problèmes que le secteur financier a expérimentés : est-ce le crédit aux entreprises qui est faible? Nous entendons régulièrement que des entreprises ont de la difficulté à financer leur marge de crédit, leur fonds de roulement, et cetera. Est-ce que vous discutez avec les banques à savoir pourquoi, alors que des gens ont des entreprises qui ont 20 ans d'expérience et qui ont toujours rempli leurs obligations, elles sont tellement frileuses d'avancer des fonds, autant pour les prêts à court terme qu'à long terme?

M. Carney : Oui, nous avons beaucoup de discussions avec nos banques et pas seulement les banques canadiennes, mais les banques étrangères qui sont ici et les autres fournisseurs de crédit au Canada.

L'expérience actuelle du crédit aux entreprises au Canada, c'est plus ou moins normal pour une session de cette ampleur, plus ou moins, c'est juste un peu plus faible, oui, probablement que c'est plus faible pour les PME. Pour les grandes entreprises au Canada,

months, the recovery or perhaps I can say reopening of capital markets, the corporate bond market, has created a more normal situation, almost normal, for credit.

What I mean is that now, for the past month, it is now public, it is after this report was released, business credit started to grow again in Canada in September. And every aspect improved in September.

So the situation may be hard, but a recession is hard on businesses.

Senator Hervieux-Payette: Can we conclude that there was no problem in terms of the banks having cash to lend but they were more hesitant after writing off losses, not necessarily in the banking industry, but in other subsectors of the securities industry? Since the Bank Act was amended in 1995, banks have been allowed to acquire most investment firms in the securities sector. Since the act was amended, I get the feeling that they are more interested in the financial growth of the securities industry than the banking industry per se.

Mr. Carney: Yes, but there will be changes to the rules on bank holdings, the amount of holdings for stock market transactions, capital market transactions, will be doubled in 2010. That is a Banking Committee decision which we discussed.

In my view, in our view, banks think it is better to extend credit to households than to businesses. Now it is obvious, and it is one aspect of the situation that we just discussed with Senator Frum.

[English]

I would say that the balance here will change a bit, because of what I had mentioned. The situation is not that unusual, given the severity of the recession and the strain some sectors are under. The situation is starting to move. That said, we do follow this closely, senator. The availability and cost of credit, within the context of all these other factors, is one of the reasons why our policy is where it is. It is to take these strains into account.

[Translation]

Mr. Jenkins: One of the more positive things for businesses lately is the strength of capital markets where the cost of borrowing is very low and the level of activity is stronger. In the past, when the crisis was at its peak, capital markets by and large were not an option for most businesses.

Senator Hervieux-Payette: One last question that does not pertain to businesses and credit; when you revamp the system, are you going to look at the way credit rating agencies are regulated so that subprimes do not eventually get a triple A rating and informed investors and consumers alike know that when a credit review is being done, they can get the truth? There are no rules now, not for Moody or for Standard & Poor or for other

maintenant, depuis quelques mois, le recommencement ou la réouverture si je peux dire des marchés de capitaux, du marché des obligations corporatives a créé une situation plus normale, presque normale pour le crédit.

Je veux dire que maintenant, le dernier mois, c'est maintenant public, c'est après la publication de ce rapport, le crédit aux entreprises recommence à croître au Canada au mois de septembre. Et chaque aspect s'est amélioré en septembre.

Alors, la situation est difficile, mais une récession est difficile pour les entreprises.

Le sénateur Hervieux-Payette : Peut-on conclure qu'il n'y avait pas de problème de disponibilité de liquidités des banques pour prêter, mais qu'elles étaient plus frileuses après avoir essuyé des pertes, pas nécessairement dans le domaine bancaire, mais dans les autres filiales du domaine des valeurs mobilières. Depuis que l'on a changé la Loi sur les banques en 1995, on les a autorisées à faire l'acquisition de la plupart des firmes d'investissement du secteur des valeurs mobilières. Depuis ce changement à la loi, j'ai l'impression qu'elles sont plus intéressées à la progression financière du secteur des valeurs mobilières plutôt qu'au secteur strictement bancaire.

M. Carney : Oui, mais il y aura des changements aux règles du capital pour les banques, le montant du capital pour les activités de la bourse, les activités du marché de capitaux sera doublé en 2010. C'est une décision du comité des banques dont nous avons discuté.

Selon moi, selon nous, les banques sont d'opinion qu'il est plus intéressant de fournir du crédit aux ménages qu'aux entreprises. Maintenant, c'est évident et c'est un aspect de cette situation dont nous venons de discuter avec le sénateur Frum.

[Traduction]

Je dirais que cet équilibre changera un peu, pour les raisons dont j'ai parlé. La situation n'est pas inhabituelle, compte tenu de l'importance de la récession et de la pression exercée sur certains secteurs. La situation commence à changer. Cela étant dit, nous suivons ces questions de près, madame le sénateur. La disponibilité et le coût du crédit, compte tenu de tous ces autres facteurs, sont une des raisons pour lesquelles notre politique est ainsi faite. Il faut tenir compte de ces pressions.

[Français]

M. Jenkins : Un des éléments plus positifs en ce qui concerne les entreprises récemment, c'est la vigueur dans les marchés de capitaux où le coût d'emprunt est très bas et le niveau d'activité est plus robuste. Dans le passé, au sommet de la crise, les marchés de capitaux, *grosso modo*, étaient fermés pour plusieurs des entreprises.

Le sénateur Hervieux-Payette : Une dernière question qui ne touche pas les entreprises et le crédit; dans votre réorganisation du système, est-ce que vous allez regarder la façon d'encadrer les agences de notation, afin que des « subprimes » ne reçoivent pas éventuellement une notation de triple A, et qu'on puisse savoir, autant l'investisseur averti que le consommateur, que lorsqu'on parle de l'évaluation d'un crédit, on puisse avoir la vérité? Il n'y a

agencies, I am not aware of any. With colleagues in other countries, they operate in many countries, do you plan to look at how these agencies can be trusted, which at the end of the day play a very important role in the finance sector and essentially backed many financial products that were very bad?

Mr. Carney: That is one of the causes of the crisis. If someone invests in a bond, any bond, a corporate or "secured" bond, a credit review has to be done, that part obviously can't be outsourced.

There are new principles, standards for credit rating agencies now. They require authorities to reduce automatic use of ratings, for example in capital rules; almost everywhere, we have to sever the links between the two, between the rules and the decisions made by rating agencies. Public authorities have strengthened those links and the central positions of rating agencies.

Senator Hervieux-Payette: I would like to clarify one thing. At the beginning of the year, several banks issued different types of bonds that were not shares rated with the same rating as the bank. Six months later, the same rating agencies, claiming the banks were weaker because of the quality of the mortgages they held, our Canadian banks' instruments were downgraded two levels. I say this because if individual Canadians with small savings who were definitely interested in getting a 5.5 per cent or 6 per cent return on their capital if they need to take out their money, they won't because they won't get \$100 dollars for every \$100 they invest. There will still be 5.5 per cent interest. I tried to get an answer to that question. How is that I didn't hear you say at some point that our banks were in trouble and six months later, the same financial instruments were rated lower by the same agencies, meaning their value decreased and people with small savings incurred substantial losses.

[English]

Mr. Carney: We are not aware of any material difficulties in our financial institutions. Obviously, life goes on and they will take decisions going forward. The Superintendent of Financial Institutions will continue to monitor them. As governor, as a member of the Financial Institutions Supervisory Committee, I, along with the federal Department of Finance, the chair of CDIC and the head of the Financial Consumer Agency of Canada, will participate in those discussions. However, I would not want to leave a misimpression in my response to your question.

That said, individuals who purchase securities, whether they are shares or bonds, take risk. They should be under no illusion that they are taking a risk. That is what a capital market is. The only guaranteed risk-free Canada dollar securities are securities of the Government of Canada, or guaranteed by the Government of

pas d'encadrement à ce moment, ni pour Moody ni pour Standard & Poor ni les autres agences, je n'en connais pas. Avec les collègues des autres pays, ils agissent dans plusieurs pays, envisagez-vous de regarder comment l'on pourra faire foi à ces organismes, qui en fin de compte jouent un rôle très important dans le secteur financier et qui ont pratiquement servi de caution à plusieurs produits financiers qui étaient de très mauvaise qualité?

M. Carney : C'est une des raisons de la crise. Si l'on investit dans une obligation, n'importe quelle obligation, corporative ou « titrisée », on doit faire son analyse de crédit, c'est clair, on ne peut pas externaliser cet aspect.

Il y a de nouveaux principes, des standards pour les agences de notation maintenant. Ils exigent que les autorités réduisent l'utilisation automatique des notations, par exemple dans des règles de capital; il faut que presque partout, nous enlevions les liens entre les deux, entre les règles et les décisions des agences de notation. Les autorités publiques ont renforcé ces liens et ces positions centrales des agences de notation.

Le sénateur Hervieux-Payette : À ce sujet, j'aimerais ajouter une clarification. Au début de l'année, plusieurs banques ont fait des émissions d'obligations de différents titres qui n'étaient pas des actions cotées à la même cote que la banque. Six mois plus tard, les mêmes agences de notation, en disant que les banques s'étaient affaiblies à cause de la qualité des titres d'hypothèque qu'elles avaient, les titres de nos banques canadiennes ont été dévalués de deux coches. Je dis cela, parce que ce sont des citoyens canadiens qui ont des petites épargnes, qui étaient certainement intéressés à avoir 5,5 p. 100 ou 6 p. 100 de rendement sur leur capital, qui, s'ils ont besoin d'aller rechercher leur argent, ne le retrouveront pas parce qu'il n'y aura pas 100 dollars pour 100 dollars d'investis. Il y aura toujours le 5,5 p. 100 d'intérêt. J'ai essayé d'avoir la réponse à cette question. Comment, en cours de route, je ne vous ai pas entendu dire que nos banques étaient en difficulté et six mois plus tard, les mêmes titres financiers, par les mêmes agences ont vu leur cote diminuer, donc leur valeur a diminué et des pertes considérables ont eu lieu pour des gens qui ont de petites épargnes.

[Traduction]

M. Carney : Nous ne sommes au courant d'aucune difficulté matérielle du côté de nos institutions financières. Bien entendu, la vie continue et elles auront à prendre des décisions dans l'avenir. Le surintendant des institutions financières continuera de surveiller leurs activités. Comme gouverneur, comme membre du Comité de surveillance des institutions financières, je participerai à ces discussions, aux côtés du ministère fédéral des Finances, du président de la CDIC et du chef de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Toutefois, je ne voudrais pas que ma réponse à votre question puisse être mal interprétée.

Cela étant dit, les personnes qui achètent des titres, qu'il s'agisse d'actions ou d'obligations, prennent un risque. Qu'ils ne se leurent pas : ils prennent un risque. Voilà comment fonctionne le marché financier. Les seuls titres sans risque garantis en dollars canadiens sont ceux du gouvernement du Canada ou garantis par

Canada. The vast majority of Canadians are mature and sophisticated enough to recognize that investment in capital markets involves risk, and our system is founded on that.

I go back to my earlier point at the start of this discussion that institutional investors and professional investors do need to have independent ability to judge credit. They do need to do their homework. It will take a little more time. It will be a little more cumbersome, but it will pay off in the end. Overall, I think that is a better world for Canadian finance than the previous world, which relied on outsourcing of credit decisions. That is because, in relative terms, in our opinion, the Canadian financial industry is pretty good at credit judgment and risk management, and that is one of our potential advantages going forward.

Senator Merchant: Governor, my question addresses whatever the Swiss and the Chinese, to give two examples, call their currency exchange approach.

Since 1998, Canada has allowed markets to decide where our currency should trade. Your near zero overnight rate and the extent of pumping reserves into the banking system are unprecedented. The usual tools of currency nudging are unavailable to you. The fear is that a hollowing out of our industrial base will occur when resources drive our dollar up.

Some countries choose a middle course between a fixed exchange rate, which would peg us to the U.S., and our market-driven rate. China has steered its currency often just with threats of intervention, because speculators, knowing that the government will intervene in the market, back away.

Even a bastion of free-market principles, Switzerland, intervened successfully this year to stop the franc's appreciation against the euro.

Is non-intervention since 1998 government policy so you are not permitted to impact our dollar by entering into the market? Other than China and Switzerland, are there other nations whose monetary policy you admire, who intervene but rarely? Where is the problem in a float with rare interventions in extraordinary circumstances?

Today, for example, with mid-range resource prices, there is speculation about their increase. We have the worst of both worlds, since we are not generating big resource incomes but speculators are driving our dollar up with the attendant damage to the industrial side of our economy.

Mr. Carney: The Bank of Canada and the Government of Canada have a policy on foreign exchange intervention. It is freely disclosed on our website. Intervention could be contemplated and exercised in situations where there is a breakdown in foreign exchange markets. For example, if there is gapping, if the market

le gouvernement du Canada. La grande majorité des Canadiens ont la maturité et les connaissances nécessaires pour reconnaître que les investissements dans les marchés financiers sont assortis de risques, et qu'il s'agit là du fondement de notre système.

J'aimerais revenir sur le point que j'ai soulevé au début de cette discussion concernant le fait que les investisseurs institutionnels et professionnels doivent être capables de juger le crédit en autonomie. Ils doivent faire leurs devoirs. Ce sera un peu plus long et difficile, mais au bout du compte, il y aura des résultats. Globalement, je crois qu'il s'agit d'un environnement meilleur pour les milieux financiers canadiens que le précédent, où on sous-traitait les décisions en matière de crédit. À notre avis, cette situation pourrait s'expliquer par le fait que l'industrie financière canadienne tire plutôt bien son épingle du jeu en ce qui concerne l'évaluation du crédit et la gestion du risque, ce qui pourrait constituer un avantage pour nous plus tard.

Le sénateur Merchant : Monsieur Carney, ma question concerne les approches de la Suisse et de la Chine, pour ne donner que deux exemples, concernant l'échange de devises.

Depuis 1998, le Canada laisse aux marchés le soin de décider où s'échange notre devise. Votre taux de financement à un jour, qui se situe près de zéro, ainsi que l'ampleur du pompage des réserves vers le système bancaire, ont été sans précédent. Les outils dont on se sert habituellement pour pousser les devises ne vous sont pas disponibles. On craint que la base industrielle ne se vide lorsque les ressources feront hausser la valeur de notre dollar.

Certains pays ont choisi une position intermédiaire entre un taux de change fixe, qui s'attacherait au dollar américain, et un taux qui est régi par le marché, comme le nôtre. La Chine a souvent exercé un contrôle sur sa devise en menaçant de faire des interventions. Les spéculateurs, sachant que le gouvernement pourrait intervenir dans le marché, finissent par reculer.

Même un paradis du libre marché comme la Suisse est intervenu avec succès cette année pour freiner la montée du franc contre l'euro.

Est-ce que cette absence d'intervention, qui dure depuis 1998, est fondée sur une politique du gouvernement qui vous empêche d'agir sur notre dollar en entrant sur le marché? Outre la Chine et la Suisse, y a-t-il d'autres pays dont vous admirez la politique monétaire et qui font des interventions, bien que rarement? Où se situe le problème avec un taux flottant et des interventions rares, faites dans des circonstances extraordinaires?

Par exemple, aujourd'hui, on spéculé sur la hausse des prix médians des ressources. Nous vivons le pire des deux mondes, puisque les ressources ne nous permettent pas de générer des revenus importants tandis que les spéculateurs font monter notre dollar, ce qui cause des dommages à notre secteur industriel.

M. Carney : La Banque du Canada et le gouvernement du Canada ont une politique concernant les interventions sur les devises étrangères. On la trouve facilement sur notre site web. On peut envisager et réaliser des interventions lorsqu'on a un problème du côté des marchés des changes. Par exemple, s'il y a un écart, si le

becomes thin, if it is not operating properly; or if movements in the currency, up or down, are such that they call into question the economic outlook and growth in the country.

There is not an absence of a policy. There is a policy, but that policy is twinned with the mandated objective of the Bank of Canada, which is to achieve the 2 per cent inflation target. It has to be seen in that context. There is the separate issue with market breakdown, the first element, but the second element is consistent with achieving our inflation target. In that context, floating exchange rates play an important role in helping to deliver that target.

I would take severe issue with your depiction of Chinese monetary policy. It is an entirely different story than Canadian monetary policy. China has a closed capital market. China does not engage in verbal intervention. China engages in persistent actual intervention. They have built over \$2 trillion of foreign exchange reserves in doing so. They are running great risks with this policy. It is a cause of some of the imbalances in the global economy. It is a contributing factor to some of the vulnerabilities that have existed and were realized and are going forward. It is a top priority for all policy-makers to work with the Chinese and develop a suite of policies across all major economies, including China, that are consistent with moving away from this policy.

With respect to the Swiss National Bank, the Swiss National Bank was in a position, if I may give a shorthand depiction, of being at their effective zero lower band, as the Bank of Canada is. In their judgment, with inflation outlooks such as they are for Switzerland, meant missing their inflation target because of disinflation or a prospect of deflation. Given, in their judgment, the small size of their domestic bond markets, both government and corporate, they decided to pursue a policy of quantitative easing through foreign exchange intervention as the mechanism to improve financial conditions. I would refer to the intervention of the governor of the Swiss National Bank, Mr. Roth, at the April IMF meetings, which is available publicly for a description of that policy. Those are different situations than the situation that we face.

To restate, we have a clear mandate. We have options. We have a suite of options. We will use those options as required to achieve that mandate. That should not be underestimated. We will use options as needed and we will achieve our mandate.

Senator Ringuette: My first question is in regard to a question that was asked by Senator Moore in regard to who does your auditing. You said that KPMG and Price Waterhouse alternate.

Mr. Carney: Just to be clear, both of those firms audit us at the same time. We have them staggered. I do not want to shock one of them to say that they are the one maturing, but next year one of them matures and then another firm will come in and work alongside the existing firm for three years. We have two firms at

marché s'amincit, s'il fonctionne mal; ou si les mouvements de devise, à la hausse ou à la baisse, sont tels qu'ils remettent en question l'avenir et la croissance de l'économie du pays.

Il est faux de dire qu'il n'y a pas de politique. Il y en a une, mais cette politique est jumelée à l'objectif de la Banque du Canada, qui est d'obtenir un taux d'inflation de 2 p. 100. On doit la prendre dans ce contexte. Les problèmes du marché ne constituent qu'un élément du contexte. Le deuxième élément concerne l'atteinte de la cible d'inflation. Dans ce contexte, des taux de change flottants jouent un rôle important dans l'atteinte de notre cible.

Je suis en profond désaccord avec vous relativement au portrait que vous avez brossé de la politique monétaire chinoise. Cette politique est totalement différente de la politique monétaire canadienne. En Chine, le marché des capitaux est fermé. La Chine n'intervient pas verbalement; elle intervient constamment dans les faits. Ainsi, le pays s'est bâti une réserve de devises étrangères d'une valeur de deux billions de dollars. On court des risques énormes avec cette politique, qui cause quelques-uns des déséquilibres dans le marché mondial. Cette politique contribue à certaines vulnérabilités qui ont existé, qui se sont concrétisées et qui se poursuivent. Il est prioritaire pour tous les décideurs de collaborer avec la Chine et d'élaborer un ensemble de politiques pour les principales économies, y compris l'économie chinoise, qui visent à s'éloigner de cette politique.

En ce qui concerne la Banque nationale suisse, si vous me permettez de prendre quelques raccourcis, celle-ci se trouvait dans une position où les taux d'intérêt étaient presque nuls, comme au Canada. À leur avis, considérant les perspectives d'inflation en Suisse, la baisse de l'inflation, voire la déflation, risquait de leur faire rater leur cible. Vu la petite taille de leur marché obligataire gouvernemental et commercial, ils ont décidé d'entreprendre une politique d'assouplissement à l'aide d'interventions dans les devises étrangères, ce qui permettrait d'améliorer les conditions financières. Je vous suggère de consulter l'intervention du gouverneur de la Banque nationale suisse, M. Roth, lors de la réunion d'avril dernier du FMI, pour obtenir une description de cette politique. Ce document est diffusé publiquement. Ces situations sont différentes de la nôtre.

Au risque de me répéter, notre mandat est clair. Nous avons des options. Nous en avons un ensemble. Nous utiliserons ces options selon les besoins pour réaliser notre mandat. Il ne faut pas sous-estimer cet élément. Nous utiliserons ces options selon les besoins et nous réaliserons notre mandat.

Le sénateur Ringuette : Pour commencer, j'aimerais revenir sur une question posée par le sénateur Moore. Il voulait savoir qui était chargé de vos vérifications. Vous avez répondu que vous alterniez entre KPMG et Price Waterhouse.

M. Carney : Pour être clair, ces deux sociétés font nos vérifications en même temps. Leur travail est réparti. Je ne veux pas froisser l'une des deux en lui disant que son mandat arrive à échéance, mais ça sera le cas l'an prochain alors qu'on devra remplacer une des deux sociétés par une autre, qui travaillera avec

one time and we draw from a broader pool. The Minister of Finance has to appoint the auditors.

Senator Ringuette: Why are you not audited by the Auditor General?

Mr. Jenkins: The Bank of Canada Act has set up the administrative structure of the bank to be independent from the rest of government. We have a board of directors that has corporate oversight for the responsibilities of the bank. For that reason, we have two external auditors.

Senator Ringuette: I did not know that the Auditor General could not audit the Bank of Canada. Is there any other similar structure that you know of in government, any institution that has this independence from government?

Mr. Jenkins: This is unique to the Bank of Canada, absolutely.

Senator Ringuette: Mr. Carney, would you say that the current liquidity of our Canadian banks is on a normal basis?

Mr. Carney: The liquidity levels of Canadian banks have considerably increased over the course of the last 18 months. Relative to the old normal, liquidity is quite high at Canadian financial institutions. I would add that one of the issues that this Basel committee that we keep coming back to is looking at is standards for liquidity globally. Ultimately they will have to abide by those standards, which will be overseen by the Superintendent of Financial Institutions.

Senator Ringuette: If that is the case, that the current situation of Canadian banks' liquidity is high, why is the Minister of Finance extending the purchase of secured mortgages and loans?

Mr. Carney: They are not entirely unrelated. The Insured Mortgage Purchase Program, IMPP, to which you refer is a mechanism for providing liquidity.

Senator Ringuette: That is my question. If the current liquidity of our Canadian banks is high, how can we justify the decision of the Minister of Finance to extend buying? We are roughly over \$60 billion.

Mr. Carney: There has to be judgment in these facilities on the right time frame. First off, there is an overall judgment in terms of underlying liquidity of markets, then there is a judgment in terms of the right time frame to manage these facilities and mature these facilities and run them off. The judgment of the minister, and it is consistent with our view, is that, given residual strains in markets, a tapering off of these programs makes sense at this stage.

Senator Ringuette: It is also understood that in the last month alone there was an increase of 14 per cent in household bankruptcy. This includes mortgages that the Canadian

la société qui restera, pendant trois ans. Nous utilisons deux sociétés à la fois, sélectionnées dans un vaste bassin. Le ministre des Finances doit nommer les vérificateurs.

Le sénateur Ringuette : Pourquoi n'êtes-vous pas vérifiés par la vérificatrice générale?

M. Jenkins : La Loi sur la Banque du Canada a établi la structure administrative de la banque de manière à ce qu'elle soit indépendante du reste du gouvernement. Notre conseil d'administration surveille les activités dont la banque est responsable. Pour cette raison, nous faisons appel à deux vérificateurs externes.

Le sénateur Ringuette : Je ne savais pas que la vérificatrice générale ne pouvait pas faire de vérification à la Banque du Canada. Est-ce que vous connaissez une structure similaire au sein du gouvernement, une institution qui jouit de la même indépendance par rapport au gouvernement?

M. Jenkins : Cette situation ne s'applique qu'à la Banque du Canada.

Le sénateur Ringuette : Monsieur Carney, diriez-vous que le taux de liquidités actuel de nos banques canadiennes est normal?

M. Carney : Les niveaux de liquidités des banques canadiennes ont considérablement augmenté au cours des 18 derniers mois. Si on les compare à l'ancienne norme, les institutions financières canadiennes disposent d'un haut niveau de liquidités. J'ajouterais qu'un des enjeux examinés par le comité de Bâle, dont on a parlé, est l'application de normes mondiales en matière de liquidités. Les banques devront respecter ces normes qui seront surveillées par le Surintendant des institutions financières.

Le sénateur Ringuette : Si, actuellement, le niveau de liquidités des banques canadiennes est bel et bien élevé, pourquoi le ministre des Finances prolonge-t-il l'achat des hypothèques et des obligations garanties?

M. Carney : Ils ne sont pas totalement sans liens. Le Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés dont vous parlez, le PAPHA, est un mécanisme qui fournit des liquidités.

Le sénateur Ringuette : C'était justement ma question. Si les liquidités actuelles des banques canadiennes sont si importantes, comment peut-on justifier la décision du ministre des Finances de prolonger la période d'achat? On parle d'un peu plus de 60 milliards.

M. Carney : On doit juger ces mécanismes par rapport à la bonne période. En premier lieu, on a un jugement global en termes de liquidités sous-jacentes des marchés. Ensuite, on a un jugement relativement au moment opportun pour gérer ces mécanismes, les rendre à échéance et les écouler. Le ministre juge, comme nous, que puisqu'il y a des traces résiduelles dans les marchés, une diminution de ces programmes à l'étape actuelle serait sensée.

Le sénateur Ringuette : On a également compris qu'au cours du dernier mois, on a assisté à une hausse de 14 p. 100 du nombre de ménages en faillite. Ce nombre inclut les hypothèques que les

taxpayers is buying back from these banks that already have a high liquidity situation. I find that it is very hard to understand extending that liquidity policy.

Mr. Carney: If I may, senator, it obviously is the policy of the Government of Canada, but I think it is important to point out that the Canadian taxpayer has already insured these mortgages.

Senator Ringuette: At the tune of 80 per cent.

Mr. Carney: The mortgages that are being repurchased already are exposure of the Canadian taxpayer because they have been insured. The government is providing liquidity at a cheaper rate. It is taking out a spread through this facility that actually ends up returning net money to the Canadian taxpayer in order for these institutions to have liquidity.

The Canadian taxpayer, for absolute clarity, is not assuming additional risk because of IMPP purchases; in fact, the taxpayer is net making money. That is a market failure, but the government is taking advantage of it.

Senator Ringuette: That portfolio of liquidity and buying loans includes car leases, would it not?

Mr. Carney: Not in the IMPP program. It is strictly mortgages.

Senator Ringuette: Which program would include the lease purchase?

Mr. Carney: The government has a program that is managed by the Business Development Bank of Canada, BDC.

Mr. Jenkins: It is an additional facility, a Canadian credit facility that is managed by BDC. You are right, there was \$12 billion allocated to that. I believe it is still the case that that money has not yet been utilized.

Senator Ringuette: On page 21, chart 17, it shows the growth of household credit that remain robust. Your comment was that it was more attractive for the banks to provide loans to households.

Mr. Carney: Yes.

Senator Ringuette: Why would that be?

Mr. Carney: It is revealed preference in this case. These are loans that are being made. They are decisions of institutions whether they deploy their capital to lend to enterprises or households. In relative terms they are lending to households. They are judgments about the relative creditworthiness, obviously, of households.

I am leaving out a large component of this here. It is also a question of demand. There is household demand for credit. Corporate demand for credit — and this is consistent with our surveys as well — has gone down and is actually quite low. There is corporate demand for rollover of credit, but there is not strong corporate demand for credit. This is consistent with our forecast for corporate investment and our outlook for even corporate inventories, which would be demand for short-term credit.

contribuables canadiens rachètent de ces banques qui ont déjà beaucoup de liquidités. J'ai beaucoup de mal à comprendre pourquoi on prolonge cette politique relative aux liquidités.

M. Carney : Si vous permettez, c'est bien entendu la politique du gouvernement du Canada, mais je crois qu'il est important de souligner que le contribuable canadien a déjà assuré ces hypothèques.

Le sénateur Ringuette : À 80 p. 100.

M. Carney : Les hypothèques qui sont rachetées exposent déjà le contribuable canadien parce qu'elles avaient été assurées. Le gouvernement fournit des liquidités à un taux plus bas. Il en prend une partie à l'aide de ce mécanisme, et cette partie rapporte des gains nets aux contribuables canadiens et permet à ces institutions d'avoir accès à des liquidités.

Comprenons-nous bien. Le contribuable canadien n'assume aucun risque additionnel en raison des achats faits avec le PAPHA. En fait, il fait des gains. Le gouvernement profite du dysfonctionnement du marché.

Le sénateur Ringuette : Ce portefeuille de liquidités et d'achat de prêts inclut la location d'automobiles, n'est-ce pas?

M. Carney : Pas dans le cadre du PAPHA. Il n'y a que des hypothèques.

Le sénateur Ringuette : Dans quel programme se trouverait l'achat de baux?

M. Carney : Le gouvernement a un programme géré par la Banque de développement du Canada, la BDC.

M. Jenkins : C'est un mécanisme complémentaire de crédit pour les Canadiens, géré par la BDC. Vous avez raison, on a affecté 12 milliards de dollars à ce programme. À mon avis, l'argent n'a toujours pas été utilisé.

Le sénateur Ringuette : Au tableau 17 de la page 21, on peut voir que la croissance du crédit aux ménages est toujours forte. Vous disiez qu'il était plus intéressant pour les banques d'offrir des prêts aux ménages.

M. Carney : Oui.

Le sénateur Ringuette : Pourquoi?

M. Carney : Dans ce cas-ci, c'est une simple question de préférence révélée en ce qui concerne l'octroi de prêts. Il incombe aux institutions de décider si elles prêtent leurs capitaux aux entreprises ou aux ménages. Toutes proportions gardées, c'est aux ménages qu'elles prêtent, ce qui indique bien qu'elles ont jugé plus intéressant de leur prêter leur argent.

Il y a un élément important que je suis en train de laisser de côté. C'est aussi une question de demande. Les ménages demandent du crédit. Du côté des entreprises, et nous avons constaté la même chose dans nos enquêtes, la demande a diminué, elle est en fait plutôt faible. Les entreprises demandent que leurs prêts actuels soient reconduits, mais la demande pour de nouveaux prêts commerciaux est faible. C'est ce que disaient nos prévisions concernant les investissements commerciaux et nos perspectives en matière d'inventaires commerciaux équilibrés, ce qui signifie une demande pour le crédit à court terme.

I am not saying there are not corporations who are concerned about refinancing existing credit, but one of the realities of the current situation in our economy, and it does bear emphasis, is that there is a tremendous amount of slack. We have had a sharp recession. There is a lot of spare capacity. Firms are unlikely to accelerate investment in the near term, and that has an impact in terms of corporate demand on credit.

On the other side, on the household side, confidence is coming back. There is some pent-up demand for durable purchases. There is attractive affordability. There are some government programs that are encouraging household investment and we are seeing the impact of that.

Senator Ringuette: If you look at table 2 on page 20, at the last item, in October 2009, the five-year mortgage rate is at 5.84. The long-term corporate bond rate is at 4.17. There is a difference there of more than 1.5 per cent.

Mr. Carney: Yes.

Senator Ringuette: I am one of those who believe that our Canadian banks are extremely smart. If you can loan the same dollar and get 1.5 per cent more then that is what you will do with your liquidity. By golly, if you can get 24 per cent with a credit card, you are even better off.

You say that our banks have a high liquidity. Some senators were asking about the business community trying to get bank loans. We had the government that had to give billions of dollars to BDC to help our small- and medium-sized businesses in Canada, and yet our Canadian banks are providing more credit to Canadian households at a higher interest rate than they will provide for our business community. There lies the situation. There is an inequity here.

The Government of Canada had to intervene to do the job that our Canadian banks, to which we gave high liquidity — you just said that we provided them with high liquidity, should do by providing the businesses of Canada the credit that they should be getting in order to function and get this country back on the wheel of growth.

I have made a lot of statements, but my question is: What, in your mandate, can you do about it?

Mr. Carney: Let us give our depiction of the situation, which is that financial conditions in Canada are superior to those in virtually any other country, certainly any other major country. Access to household credit, for example, in the United States, is falling at a rate of about 5 per cent. It has grown, as you noted, in Canada. Business credit is falling in most major economies. It is now growing again in September, but let us say it is flat in Canada.

From our discussions and analyses, and consistent with other recessions, largely that is a product of demand as opposed to supply. The relationship that you referenced is between long-term corporate borrowing rates and household rates for mortgages. Remember that long-term corporate borrowing rates in this case

Je ne dis pas qu'aucune entreprise ne craint de devoir refinancer des dettes existantes, mais un des aspects très importants de la situation actuelle de notre économie, c'est qu'il y a énormément de latitude. Nous avons eu une grave récession. Il reste beaucoup de capacité. Les entreprises ne risquent pas d'accélérer leurs investissements à court terme. Ces événements ont eu des incidences sur la demande de crédit commercial.

D'un autre côté, du côté des ménages, la confiance revient. Il y a une demande accumulée pour l'achat de biens durables. Les prix sont abordables. Des programmes gouvernementaux visent à faciliter les investissements des ménages et nous en voyons les effets.

Le sénateur Ringuette : Si vous regardez le graphique 2 à la page 20, le dernier élément en octobre 2009, le taux hypothécaire pour cinq ans est de 5,84 p. 100. Le taux des obligations commerciales à long terme est de 4,17 p. 100. On parle d'une différence de plus de 1,5 point de pourcentage.

M. Carney : Oui.

Le sénateur Ringuette : Je fais partie de ceux qui croient que les banques canadiennes sont extrêmement adroites. Si, en prêtant le même dollar, on peut obtenir 1,5 p. 100 de plus, c'est là que je vais le prêter. Si on peut avoir 24 p. 100 sur une carte de crédit, c'est encore mieux!

Vous dites que le niveau de liquidités de nos banques est élevé. Certains sénateurs ont posé des questions relativement aux efforts des gens d'affaires pour obtenir des prêts bancaires. Pendant que le gouvernement donnait des milliards à la BDC pour aider les PME canadiennes, les banques canadiennes préféraient offrir des prêts aux ménages canadiens à des taux d'intérêt plus élevés que ceux qu'elles auraient offerts au milieu des affaires. Voilà le problème. Il y a iniquité, ici.

Le gouvernement du Canada a dû intervenir pour faire le travail de nos banques canadiennes, à qui nous avons donné des liquidités — c'est ce que vous avez dit —, et qui auraient dû fournir aux entreprises canadiennes le crédit nécessaire pour fonctionner et remettre le pays sur les rails de la croissance.

Cela fait beaucoup de déclarations, mais ma question est la suivante : selon les termes de votre mandat, que pouvez-vous faire à ce sujet?

M. Carney : Laissez-nous vous expliquer la situation selon notre point de vue. Les conditions financières au Canada sont meilleures que celles d'à peu près tous les autres pays, du moins des pays importants. Par exemple, aux États-Unis, l'accès au crédit pour les ménages a chuté d'environ 5 p. 100, tandis que comme vous l'avez souligné, il a augmenté au Canada. Le crédit aux entreprises est en baisse dans la plupart des principales économies. Il a repris du poil de la bête en septembre, mais disons qu'il est stable au Canada.

À partir de nos discussions et de nos analyses, et en nous fondant sur ce qui s'est produit lors des récessions précédentes, nous savons c'est une question de demande plutôt que d'offre. Le lien dont vous avez parlé se trouve entre les taux d'intérêt commerciaux à long terme et les taux hypothécaires des ménages.

are for the double-A-rated corporations in Canada, so the strongest corporations in Canada. That is being compared with individual household mortgages. While there is a term "safe as houses" there is risk in mortgages. People do sometimes default on mortgages.

Senator Ringuette: There is not a lot of risk when the Government of Canada also guarantees mortgages.

Mr. Carney: It does not guarantee all those mortgages and it costs money to get that guarantee, which is also part of the imputed rate, which should not be left aside.

The Bank of Canada's role — and the reason we publish this and we publish more information on credit conditions on our website — is to take into account all of these elements of financial conditions in Canada, and look at the impact of that on activity and, therefore, inflation, and then calibrate policy appropriately.

It has been the case, because of the crisis, that conditions have been tightened severely, over the course of the crisis, and we had to adjust policy. We expected overall financial conditions to improve. They have improved. We are on track for what we expected in developments in markets.

I would respectfully disagree with the characterization of credit being unavailable in Canada. There are issues. Those issues, though, are far less than they are elsewhere.

The last thing I would say is that there is a difference between liquidity, which is used for precautionary purposes for managing a financial institution, and capital and availability of loans. Availability of loans is a product of capital not liquidity and the Government of Canada has not provided any capital to our financial institutions. That makes us virtually unique in the developed world.

Mr. Jenkins: From that table you can also see that the effective variable mortgage rate is at 2.25 per cent, which is a post-war low. It is the same as the corporate prime lending rate. Indeed, the majority of mortgages are being financed at that point.

The Chair: Thank you very much indeed, Governor Carney and Senior Deputy Governor Jenkins. We have had an excellent discussion. We appreciate your participation today and your expressed willingness to return. Perhaps one of the reasons is that we try hard to maintain our timetable and let you out at the pre-advertised time. We hope that perhaps in addition some of the other factors might be the questions you are asked and the atmosphere that reigns here in a genuine effort to seek answers and to find out how you view your responsibilities. I believe we have succeeded today, due in large part to your frankness, openness and willingness to have this dialogue with us.

Il faut se rappeler que dans ce cas, les taux d'intérêt commerciaux à long terme s'appliquent aux entreprises cotées AA au Canada, ce qui signifie les entreprises les plus fortes au pays. Et on compare ce taux à celui d'hypothèques individuelles contractées par des ménages. Même si on dit qu'il n'y a rien de plus sûr qu'une maison, les hypothèques comportent des risques. Il arrive que les gens ne soient pas capables de faire leurs paiements.

Le sénateur Ringuette : Le risque est faible quand le gouvernement du Canada garantit également les hypothèques.

M. Carney : Il ne garantit pas toutes les hypothèques. De plus, ces garanties coûtent de l'argent et font partie des coûts additionnels dont on doit tenir compte.

Le rôle de la Banque du Canada, ainsi que la raison pour laquelle nous publions ces données et d'autres données concernant les conditions du crédit sur notre site web, est de prendre en considération tous ces éléments liés aux conditions financières du Canada et d'étudier les effets sur les activités, et, par conséquent, l'inflation, pour ensuite ajuster les politiques en conséquence.

En raison de la crise, les conditions se sont gravement détériorées et nous avons dû ajuster notre politique pendant ces moments difficiles. Nous avions prévu que globalement, les conditions financières s'amélioreraient. C'est arrivé. Nous sommes sur la voie que nous avions prévue pour le développement des marchés.

Je ne crois pas que le crédit ne soit pas disponible au Canada. Il y a des problèmes. Ces problèmes sont toutefois bien moindres qu'ailleurs.

En dernier lieu, je dirais qu'il y a une différence entre les liquidités, qui sont utilisées par précaution pour gérer une institution financière, et la disponibilité des capitaux pour les prêts. On peut prêter de l'argent si on a du capital, pas si on a des liquidités, et le gouvernement du Canada n'a pas fourni de capital à nos institutions financières. C'est un cas presque unique dans le monde développé.

M. Jenkins : Dans ce tableau, vous pouvez aussi constater que le taux hypothécaire variable réel est de 2,25 p. 100, ce qui est le taux le plus bas depuis la guerre. Ce taux est le même que le taux commercial préférentiel. En effet, la majorité des hypothèques sont négociées à ce taux.

Le président : Merci beaucoup, messieurs Carney et Jenkins. Nous avons eu une excellente discussion. Nous sommes heureux de votre participation aujourd'hui et du fait que vous ayez exprimé le souhait de revenir. Peut-être que ça s'explique par le fait que nous essayons réellement de nous en tenir à notre programme et de vous laisser partir au moment prévu. Nous espérons que vous participez également pour les questions que nous vous posons et pour le climat de collaboration; nous cherchons réellement des réponses et désirons connaître votre point de vue en ce qui concerne vos responsabilités. À mon avis, nous avons réussi aujourd'hui, en grande partie grâce à votre franchise, à votre ouverture et à votre volonté de dialoguer avec nous.

The thanks of all committee members go to you both. We look forward to a return, perhaps in the spring when, hopefully, the fragilities that are inherent in our recovery will have largely vanished.

Mr. Carney: Thank you very much.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, October 29, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:38 a.m. to examine the present state of the domestic and international financial system (topic: global economic crisis).

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: This morning we are meeting to discuss in some depth the causes and consequences of the current global economic and financial crisis, as well as what actions have been taken to assist in the recovery. This is the first opportunity we have had to take a macro view of the situation before deciding the nature and extent of the in-depth study we would like to begin as soon as possible.

Our colleague Senator Oliver unfortunately had to go to Boston today. He is responsible for today's witness being here, in that he told me that he had heard Mr. Rodgers make a presentation and was blown away by his skill and the interest he aroused in the audience.

Mr. Rodgers, who is Special Advisor to the Director General, Economic Policy Bureau the Department of Foreign Affairs and International Trade, comes with considerable favourable publicity.

We are very grateful to you for taking the time and look forward very much to our discussion. We are particularly honoured that you should do so today, which is a very significant birthday, I understand, for you. Thank you so much. We hope that the day will begin well here and end even better tonight wherever you will be celebrating.

Mr. Rodgers indicated to me that he has worked a bit on the statement that Senator Oliver, has already heard. He will review that with us and, at my request, after analyzing what went on and what the causes of the economic crisis were, he will throw out some possible ideas for us to consider in due course with respect to an in-depth study.

Without further ado, I want to welcome you again, Mr. Rodgers. Thank you for being here and I turn the floor over to you.

Les membres du comité vous remercient. Nous espérons que vous reviendrez, peut-être ce printemps lorsque la reprise sera moins fragile.

M. Carney : Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 38, pour examiner la situation du système financier canadien et international (sujet : crise économique mondiale).

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Nous sommes réunis ce matin pour examiner en profondeur les causes et conséquences de la crise économique et financière mondiale, ainsi que les mesures prises pour favoriser la relance. C'est notre première occasion d'examiner la situation d'un point de vue macro-économique, ce qui nous permettra de définir la nature et la portée de l'étude approfondie que nous aimerions entreprendre dès que possible.

Notre collègue, le sénateur Oliver, a malheureusement dû se rendre à Boston aujourd'hui. C'est lui qui nous a recommandé le témoin que nous accueillons. Il m'a dit avoir entendu M. Rodgers donner une conférence et avoir été abasourdi par sa compétence et par la manière dont l'auditoire était pendu à ses paroles.

M. Rodgers, qui est conseiller spécial du directeur général de la politique économique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, nous arrive auréolé d'une énorme publicité favorable.

Nous vous sommes très reconnaissants, monsieur Rodgers, d'avoir pris le temps de venir devant le comité et nous attendons votre contribution avec impatience. Nous vous en sommes d'autant plus reconnaissants que vous célébrez aujourd'hui un anniversaire très important pour vous, si j'ai bien compris. J'espère que votre journée commencera bien avec nous et se terminera encore mieux parmi les gens avec qui vous célébrerez cet anniversaire.

M. Rodgers m'a dit qu'il a retravaillé un peu la communication qu'a entendue le sénateur Oliver. Il va nous la résumer et, après avoir analysé les événements et les causes de la crise économique, il va nous proposer, à ma demande, quelques idées pour l'étude approfondie que nous envisageons.

Sans plus attendre, je vous souhaite officiellement la bienvenue, monsieur Rodgers. Merci d'être avec nous, et je vous cède la parole.

David J. Rodgers, Special Advisor to the Director General, Economic Policy Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you very much, Mr. Chair. Thank you to the committee for inviting me here today.

I intend to follow the same sort of outline as I did to the International Parliamentary Union Group. I will begin by looking at the underlying causes of the financial crisis and then at the crisis itself and how it unfolded. I will look at the emergency and short-term policy responses and what this has meant in terms of the real economic impact and the economic outlook. Then I will finish off by looking at the long-term policy responses in the G20 framework that is guiding our response.

Senator Hervieux-Payette: Maybe for the people who are listening to us, we could hear about what you are doing at the department and your background. Do you come as an economist or as someone with a financial background? That would clarify what you are going to say.

Mr. Rodgers: Thank you for that. Yes, I have been an economist for approximately 23 years; most of those years working in the government. I worked 14 years for the Department of Finance and five years for the Treasury Board. I worked for PCO for six months. I have worked almost the last three years at the Department of Foreign Affairs. My role is in the Economic Bureau. I am the main person who writes the briefing notes on economic and financial matters for the ministers, including the Prime Minister.

I report directly to the director general as his special adviser, but I have been running a speaker series once every two weeks, on important economic financial issues. Therefore I have heard from many key witnesses on this issue.

You are getting the benefit of my synthesis of many presentations from over the last couple of years. One of my responsibilities was to coordinate the activities of our economic and finance counsellors abroad for the benefit of our Government-of-Canada clients. Once a year we would fly them home for a week-long conference to bring them up to speed with government thinking on issues and policies. I was responsible for that conference.

All of these different opportunities have helped me learn about this crisis, although I have to confess I am not writing research papers or probing things in-depth. Nor am I a player as I might be with the Department of Finance or the Bank of Canada. I take a more macro viewpoint, if you will. That is my background.

I will first discuss the underlying causes of the financial crisis, which I group into four major causes. The first one is macro-economic. It is in two parts. The first part had to do with very low U.S. interest rates that were in place for an extended period, and then their sharp reversal. Here what can guide us is the work done by John Taylor, famous for his "Taylor rule," that in effect assesses the appropriateness of monetary policy. He determined

David J. Rodgers, conseiller spécial du directeur général, Direction générale de la politique économique, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci beaucoup, monsieur le président. Je remercie le comité de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui.

J'ai l'intention de reprendre les grandes lignes de ma communication devant le groupe de l'Association parlementaire internationale. Je commencerai par examiner les causes sous-jacentes de la crise financière, après quoi j'aborderai la crise elle-même et la manière dont elle s'est déroulée. J'examinerai les mesures prises d'urgence et à court terme pour y faire face et ce qu'elles signifient du point de vue de leur impact économique réel et des perspectives économiques. Finalement, j'examinerai les politiques à long terme adoptées dans le cadre du G20, qui guident notre propre réponse.

Le sénateur Hervieux-Payette : Pour l'information des gens qui nous écoutent à la télévision, peut-être pourriez-vous nous dire ce que vous faites au ministère et quels sont vos antécédents? Êtes-vous un économiste? Avez-vous une formation financière? Cela sera utile pour comprendre ce que vous allez nous dire.

M. Rodgers : Merci de votre intervention. Oui, j'ai été économiste pendant environ 23 ans, essentiellement au gouvernement. J'ai travaillé 14 ans au ministère des Finances et cinq ans au Conseil du Trésor. J'ai aussi travaillé au BCP pendant six mois. Je suis depuis près de trois ans au ministère des Affaires étrangères. J'y suis attaché à la Direction générale de la politique économique, ce qui fait de moi le principal rédacteur des notes d'information des ministres, et aussi du premier ministre, sur les questions d'ordre économique et financier.

Je relève directement du directeur général dont je suis le conseiller spécial, mais je m'occupe aussi d'une série de conférences qui se donnent une fois toutes les deux semaines sur les grandes questions économiques et financières. J'ai donc entendu beaucoup de témoins importants sur ce sujet.

Je vais vous communiquer ma synthèse des nombreuses communications que j'ai faites pendant les deux dernières années. L'une de mes fonctions consistait à coordonner les activités des conseillers économiques et financiers d'outre-mer, dans l'intérêt de nos clients du gouvernement du Canada. Une fois par an, nous les rapatrions pour une conférence d'une semaine destinée à les informer sur la pensée du gouvernement concernant les grandes questions d'intérêt public. C'est moi qui organisais cette conférence.

Toutes ces activités m'ont aidé à mieux comprendre cette crise même si, je l'admetts, je n'ai pas publié d'étude à ce sujet ni entrepris d'étude approfondie. Je ne suis pas non plus un acteur dans ce contexte comme je pourrais l'être si j'étais au ministère des Finances ou à la Banque du Canada. Je vois plus les choses d'un point de vue macro-économique, si vous voulez.

Parlons d'abord des causes sous-jacentes de la crise financière, que je classe en trois grandes catégories. La première est macroéconomique et comprend deux volets. Le premier volet concerne les taux d'intérêt américains très bas qui ont prévalu pendant une longue période, avant de connaître un renversement brutal. Notre réflexion à ce sujet peut être guidée par le travail de John Taylor, célèbre pour « la règle de Taylor » qui permet

that U.S. monetary policy was far too loose from mid-2001 to mid-2006, and this fuelled the housing bubble. When that policy began to be unwound and tightening occurred from June 2004 to June 2006, without loosening taking place until September 2008, this caused the housing bubble to deflate.

The second macro-economic item is the large inflow of foreign funds into the U.S. owing to global imbalances. Here we are about a large savings glut that developed because of the rise of petro-states as oil exporters, and the development of Asia as a significant exporter.

Standing out was the Middle East, notably Saudi Arabia, which went from an average savings rate in the latter part of the 1990s of 26 per cent, up to 38 per cent from 2003 to 2006. Developing Asia, which includes China, went from 33 per cent to 40 per cent, China being the world's largest saver. It is noteworthy that both Saudi Arabia and China have inflexible exchange rates, which did not allow for the currency appreciation commensurate with their growing current account surpluses.

At the same time you had the U.S. become the largest net borrower in international capital markets, owing to the fact that its savings rate had fallen from 17 per cent in the late 1990s to about 15 per cent in the 2003-06 period. This was mainly due to the rise of their fiscal deficit, which grew from 1.4 per cent of GDP in 2001 to 5.5 per cent in 2003 and remained over 4 per cent through 2006. As well, its current account deficit increased from 3.9 per cent of GDP in 2001 to 6 per cent in 2006, owing to such factors as a decline in its terms of trade, being a net oil importer, and competition from developing Asia. The large and growing amount of foreign funds flowing into the U.S. ended up raising the price of financial assets, lowered long-term interest rates and stoked the housing bubble.

The second major cause of the financial crisis is regulatory loosening in the United States, and there are four different items I will be pointing to there.

The first I will group under the heading of the 1977 Community Reinvestment Act, which is an act that promotes housing ownership in the U.S. for lower income people. The problem was not so much with the act, because it had been around for a very long time, but with policies that interacted with that act. Specifically, in 1999 the U.S. administration put pressure on its mortgage corporations, Fannie Mae and Freddie Mac, to devote a greater share of their lending to low and middle income people in distressed areas designated by the act.

For financial institutions, you do not have to abide by the act, but it is to your detriment if you do not. These financial institutions successfully asked Fannie and Freddie to ease their credit requirements in order to purchase their sub-prime

d'analyser la politique monétaire. Selon lui, la politique monétaire des États-Unis a été beaucoup trop souple de mi-2001 à mi-2006, ce qui a provoqué la bulle de l'immobilier domiciliaire. Lorsqu'on a commencé à renverser cette politique et qu'on a resserré le crédit, de juin 2004 à juin 2006, sans le relâchement qui s'est produit à partir de septembre 2008, la bulle domiciliaire s'est dégonflée.

Le deuxième facteur macroéconomique a été l'afflux massif de fonds étrangers aux États-Unis à cause des déséquilibres mondiaux. Nous parlons ici d'un énorme excédent d'épargne qui s'est accumulé à cause de la montée des pétro-nations comme gros exportateurs de pétrole, et de l'arrivée de l'Asie comme exportateur mondial important.

Le Moyen-Orient occupe une place de choix dans ce domaine, notamment l'Arabie saoudite, qui est passée d'un taux d'épargne moyen de 26 p. 100 à la fin des années 1990 à 38 p. 100 de 2003 à 2006. En ce qui concerne l'Asie, qui englobe la Chine, le taux est passé de 33 p. 100 à 40 p. 100, la Chine étant le plus gros épargnant mondial. Il convient de souligner que l'Arabie saoudite et la Chine ont des taux de change fixes, ce qui ne permet pas à leur monnaie de s'apprécier en proportion de l'accroissement des excédents de leur compte courant.

Pendant la même période, les États-Unis sont devenus le plus gros emprunteur net sur les marchés financiers internationaux parce que leur taux d'épargne était tombé de 17 p. 100 à la fin des années 1990 à environ 15 p. 100 durant la période 2003-2006. Cette baisse s'explique essentiellement par l'accroissement de leur déficit budgétaire, qui est passé de 1,4 p. 100 du PIB en 2001 à 5,5 p. 100 en 2003 et est resté supérieur à 4 p. 100 jusqu'en 2006. De même, le déficit du compte courant des États-Unis est passé de 3,9 p. 100 du PIB en 2001 à 6 p. 100 en 2006, à cause de facteurs tels que la détérioration de leurs termes de l'échange, de leur situation d'importateur net de pétrole et de la concurrence d'une Asie en développement. La quantité élevée et croissante de fonds étrangers affluant aux États-Unis a fini par faire monter le prix des produits financiers et baisser les taux d'intérêt à long terme, ce qui a fait gonfler la bulle du logement.

La deuxième cause importante de la crise financière est l'assouplissement des règlements aux États-Unis, et je souligne quatre éléments différents dans ce contexte.

Je place le premier sous le titre de la Community Reinvestment Act, ou Loi sur le réinvestissement communautaire, de 1977, une loi destinée à promouvoir la propriété domiciliaire aux États-Unis parmi les gagne-petit. Ce n'est pas tellement la loi en soi qui a fait problème, mais plutôt les politiques adoptées en conséquence. En 1999, en particulier, l'Administration américaine a exercé des pressions sur ses sociétés hypothécaires, Fannie Mae et Freddie Mac, pour qu'elles consacrent une plus grande proportion de leurs prêts aux personnes à revenus moyens et modiques de régions en détresse désignées dans la loi.

Les établissements financiers ne sont pas obligés de respecter les exigences de la loi mais ils s'en écartent à leur détriment. Ils ont donc demandé avec succès à Fannie et Freddie d'assouplir leurs critères de crédit pour acheter leurs hypothèques à haut risque.

mortgages. Fannie and Freddie work in the secondary market, purchasing mortgages from these originators and then securitizing them and selling them off in the secondary market.

The shift here, however, was curtailed until 2004 because the U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD, dropped predatory lending rules that disallowed risky high-cost loans from being credited toward affordable housing goals. The move was significant because Fannie and Freddie significantly ratcheted up their purchase of sub-prime loans to \$175 billion, which was 44 per cent of the market in 2004; to \$169 billion, which was 33 per cent of the market in 2005; and to \$90 billion, which was 20 per cent of the market in 2006.

When the housing market reversed, this created large losses for Fannie and Freddie. Their stock value fell in the year leading up to September 2008 by 90 per cent, and they were put into conservatorship by the government just one week before the Lehman Brothers failure.

The second item is the 1999 partial repeal of the 1933 Glass-Steagall Act. That was brought in during the Great Depression to help bring stability to the financial sector by separating out the safer commercial banking from the riskier investment banking. This was undone in 1999 by the Financial Services Modernization Act, which allowed for single ownership now in the various pillars of the financial sector — banking, insurance and securities.

The change caused normally conservative banks and insurance companies to move into the riskier investment banking business. They could now underwrite and trade mortgage-backed securities, collateralized debt obligations and establish so-called structural investment vehicles that bought these securities, causing a proliferation of these activities.

The next piece of legislation was the 2000 Commodity Futures Modernization Act. This act allowed for the self-regulation of over-the-counter derivatives such as credit default swaps, which were used to hedge or speculate against credit risk, such as that associated with mortgage-backed securities. As a result, the volume of credit default swaps increased 100-fold from 1998 to 2008, with debt covered in CDS contracts totalling as much as \$47 trillion by November 2008, which is roughly the size of the world's GDP.

The problem with CDSs was that financial institutions writing the contracts did not set aside resources to support their commitments. They were taking a one-way bet that housing prices would keep going up, but they did not. When the housing boom went bust, holders of credit default swaps started cashing in

Fannie et Freddie œuvrent dans le marché secondaire, c'est-à-dire qu'elles achètent les hypothèques des établissements de crédit puis les transforment en titres de placement qu'elles vendent sur le marché secondaire.

Cette politique avait cependant été maîtrisée jusqu'en 2004, année où le Department of Housing and Urban Development, HUD, a abandonné les règles sur les prêts abusifs qui interdisaient de porter les prêts risqués à coût élevé au crédit des objectifs de logement abordable. Ce changement fut important car Fannie et Freddie augmentèrent dès lors considérablement leurs achats d'hypothèques à haut risque en les portant à 175 milliards de dollars en 2004, soit 44 p. 100 du marché de cette année-là, 169 milliards en 2005, soit 33 p. 100 du marché, et 90 milliards en 2006, soit 20 p. 100 du marché.

Lorsque le marché du logement s'est renversé, cela a créé des pertes énormes pour Fannie et Freddie. Durant l'année terminée en septembre 2008, leur valeur boursière a chuté de 90 p. 100 et elles ont été placées sous tutelle conservatoire par le gouvernement juste une semaine avant la faillite de Lehman Brothers.

Le deuxième élément est l'abrogation partielle en 1999 de la *Glass-Steagall Act*, ou Loi Glass-Steagall, de 1933. Cette loi avait été adoptée durant la Crise de 1929 pour essayer de stabiliser le secteur financier en séparant les activités bancaires de dépôt, plus sûres, des activités bancaires d'investissement, plus risquées. Cette séparation fut abolie en 1999 par la *Financial Services Modernization Act*, ou Loi de modernisation des services financiers, qui a autorisé la propriété unique des divers piliers du secteur financier — banques, assurances et titres mobiliers — par un même établissement.

Ce changement a incité des banques et des compagnies d'assurances normalement prudentes à se lancer dans le secteur plus risqué des activités bancaires d'investissement. Elles ont pu souscrire et négocier des titres adossés à des hypothèques et des obligations structurées adossées à des emprunts, et créer ainsi des instruments d'investissement dits structurés qui ont acheté ces titres, ce qui a causé une prolifération de ces activités.

Le troisième élément est un autre texte de loi, la *Commodity Futures Modernization Act*, ou Loi de modernisation des contrats à terme de marchandises, de 2000. Cette loi a autorisé l'autoréglementation des produits dérivés hors cote tels que les contrats d'échange sur défaillance, les credit default swaps ou CDS, qui ont été utilisés pour spéculer sur les risques de crédit, comme ceux associés aux titres adossés à des hypothèques, ou pour s'en protéger. De ce fait, le volume des CDS a été multiplié par 100 entre 1998 et 2008, la dette totale couverte par ces contrats atteignant même le chiffre de 47 billions de dollars en novembre 2008, soit à peu près le montant du PIB mondial.

Le problème des CDS est que les établissements financiers passant ces contrats n'ont pas mis pas de côté suffisamment de ressources pour soutenir leurs engagements. Au fond, ils ont parié que le prix des logements continuerait de monter, ce qui a été une erreur. Lorsque la bulle du logement a éclaté, les détenteurs de

and the losses of the issuing financial institutions mounted quickly. Financier Warren Buffett labelled such contracts as “financial weapons of mass destruction,” as far back as 2002.

I should mention that the TV show “60 Minutes” did a very good report on this in about a 12-minute spot. You can download this by visiting their website and searching “credit default swaps.”

The final rule change occurred in 2004. This was the relaxation of the net capital rule by the Securities and Exchange Commission, SEC. The SEC brought forward a new program. They were being pressed by the industry, trying to play catch-up in response to what was going on in Europe at that time.

The program would effectively allow the five major investment banks to self-regulate, subject to SEC oversight, instead of being bound by the net capital rule, which had been in effect since 1975. Unfortunately, the SEC made supervision of the new program a low priority. Not a single inspection had been made by the time Lehman Brothers collapsed in September 2008. Large investment banks felt free to take on considerably more debt as a result. Hence, leverage ratios, which were once fixed at a conservative 12 per cent, rose as high as 40 per cent.

Shortly after the Lehman collapse, SEC chair Christopher Cox, previously a champion of deregulation, told the Senate Banking Committee that the oversight program, which he had already moved to shut down, was “fundamentally flawed from the beginning” and that “voluntary regulation does not work.” Furthermore, its failures contributed to the global financial crisis.

The third major cause of the financial crisis has to do with financial innovation, specifically securitization and risk management. As part of technical innovation, that is more sophisticated computer programs and whatnot, the large investment houses were hiring mathematicians to try to come up with risk management models. They ended up parcelling up things like mortgages, car loans and other forms of debt into complex financial instruments that lacked transparency. These were things like mortgage-backed securities and collateralized debt obligations.

The problem here is that it led to a principal agent problem, where you have asymmetric information. Primary lenders were encouraged to make loans to customers who were poor credit risks because they could quickly securitize these loans and sell them off to investors.

The key in all of this was that to make it work, required good credit rating grades by the credit rating agencies. These agencies were giving out AAA ratings to products that had a sub-prime component to them, even though sub-prime is the absolute

CDS ont voulu les encaisser et les pertes des établissements financiers qui les avaient émis se sont mises à augmenter rapidement. Dès 2002, le célèbre investisseur Warren Buffett avait qualifié ces contrats « d'armes financières de destruction massive ».

Je mentionne en passant que l'émission de télévision « 60 Minutes » a diffusé un excellent reportage de 12 minutes à ce sujet. Vous pouvez le télécharger en allant sur son site web et en cherchant « credit default swaps ».

Le dernier changement réglementaire est intervenu en 2000 lorsque la commission des valeurs mobilières, la Securities and Exchange Commission ou SEC, a assoupli la règle du capital net. Elle a mis en place un nouveau programme suite aux pressions du secteur financier qui voulait le même système que celui qui prévalait en Europe à l'époque.

Le programme allait permettre aux cinq grandes banques d'investissement de s'autoréguler, sous la supervision de la SEC, au lieu d'être liées par la règle du capital net qui était entrée en vigueur en 1975. Hélas, la supervision du nouveau programme ne fut pas une priorité pour la SEC. Au moment où Lehman Brothers a fait faillite, en septembre 2008, la SEC n'avait encore fait aucune inspection. En conséquence, les grandes banques d'investissement s'étaient senties libres d'assumer beaucoup plus de dettes. De fait, les ratios d'endettement qui avaient été à une époque fixés au taux prudent de 12 p. 100 montèrent jusqu'à 40 p. 100.

Peu après l'effondrement de Lehman, le président de la SEC, Christopher Cox, jusqu'alors champion de la déréglementation, déclara devant le Comité sénatorial des banques des États-Unis que le programme de supervision, dont il avait déjà commencé le démantèlement, était « foncièrement vicié depuis le début » et que « la réglementation volontaire ne marche pas ». Ces défaillances ont contribué à la crise financière mondiale.

La troisième grande cause de la crise financière est liée à l'innovation dans le secteur de la finance, notamment à la titrisation et à la gestion du risque. Dans le cadre de l'innovation technologique, c'est-à-dire du recours à des logiciels plus pointus, par exemple, les grandes maisons de placement ont recruté des mathématiciens pour essayer de mettre au point des modèles de gestion du risque. Ils en sont arrivés à parcelliser des choses telles que les hypothèques, les prêts pour automobiles et d'autres formes de prêts en instruments financiers complexes dénués de toute transparence. Je parle de choses telles que les titres adossés aux hypothèques et les obligations adossées à des emprunts.

Le problème est que cela a débouché sur un conflit entre mandants et mandataires, à cause d'une information asymétrique. Les prêteurs primaires ont été encouragés à faire des prêts à des clients n'ayant pas les reins solides parce qu'ils pouvaient rapidement titriser ces prêts et les vendre à des investisseurs.

Pour que le système fonctionne bien, la clé était que les agences de cotation donnent de bonnes cotes de crédit à ces titres. Or, elles ont donné des cotes AAA à des produits contenant des hypothèques à haut risque, lesquelles constituent pourtant le

highest risk end of the mortgage market. It lulled investors into a false sense of security. Meanwhile, the credit rating agencies had severely underestimated the risk.

The mistakes of the credit rating agencies were the subject of a 10-month SEC investigation that ended in December 2008. This indicated that the failures had much to do with conflicts of interest. Specifically, credit rating agencies were paid by the very firms issuing the mortgage-backed securities and collateralized debt obligations, firms that had an interest in seeing the highest ratings applied. The agencies received triple the fee on these sorts of products compared to other products, which provided them with an incentive to maintain this business and lower their standards.

I should point out there was a downward adjustment in ratings made by the credit rating agencies of \$1.9 trillion on mortgage-backed securities from the third quarter of 2007 to the second quarter of 2008, which just shows how wrong they got it.

The fourth major cause of the crisis was the failure of U.S. policy-makers to fully understand the growing importance and functioning of the shadow banking system. By that, I am talking about nonbanks, things like investment banks, mortgage market funds, hedge funds, structured investment vehicles and insurance mono-lines. They were rapidly increasing their participation in banking functions and yet they were evading normal banking regulations.

The nonbanks developed predatory lending habits that were going unpunished. For example, they would introduce teaser rate mortgages, where you could have an introductory rate as low as zero per cent, with the rate climbing a few months later to a normal rate or above normal rate. All of this was being extended to a borrower who may be classified as a "ninja": No Income, No Job or Assets.

The lenders were not concerned with defaults during the boom. They were quite prepared to foreclose, comfortable in the knowledge that the property was likely worth more than when the mortgage was originated.

Banks increasingly shifted assets and liabilities to off balance sheet entities, such as structured investment vehicles, SIVs, which masked the actual capital base of the firm and the degree of leverage or risk taken. These SIVs dealt entirely in securities. They would issue short-term securities that paid low interest and buy long-term securities which paid high interest, which made them potentially subject to both solvency and liquidity risk.

When the sub-prime crisis caused a liquidity crunch in August 2007, the U.S. government tried to coordinate a bailout fund of the major banks. Instead, the major banks ended up

crédit absolument le plus risqué de tout le marché hypothécaire. Cela a donné un faux sentiment de sécurité aux investisseurs et l'on a constaté plus tard que les agences de cotation avaient terriblement sous-estimé les risques.

Les fautes commises par les agences de cotation ont fait l'objet d'une enquête de la SEC qui a duré 10 mois et s'est terminée en décembre 2008. L'enquête a révélé que les fautes avaient beaucoup à voir avec des conflits d'intérêts. En effet, les agences de cotation étaient rémunérées par les firmes mêmes qui émettaient les titres adossés à des hypothèques et les obligations adossées à des emprunts, firmes qui avaient évidemment intérêt à obtenir les cotes de crédit les plus élevées possible. Or, les agences recevaient pour coter ces produits le triple des honoraires payés pour d'autres produits, ce qui les a incitées à vouloir conserver cette clientèle et à baisser leurs normes.

Je devrais mentionner qu'il y a eu un ajustement à la baisse des cotes accordées par les agences de cotation du crédit sur 1,9 billion de dollars de titres adossés à des hypothèques entre le troisième trimestre de 2007 et le deuxième trimestre de 2008, ce qui donne une idée de la faute commise.

La quatrième grande cause de la crise a été l'incapacité des pouvoirs publics américains à saisir pleinement l'importance croissante et le fonctionnement du secteur bancaire fantôme, expression qui désigne les non-banques, c'est-à-dire des établissements comme les banques d'investissement, les fonds hypothécaires, les fonds de couverture, les instruments d'investissement structurés et les assurances monolignes ou spécialisées. Ce secteur a accru rapidement sa participation aux fonctions bancaires tout en échappant à la réglementation bancaire normale.

Les non-banques ont adopté des méthodes de prêt prédatrices sans être sanctionnées. Par exemple, elles ont offert des hypothèques à taux d'appel, c'est-à-dire avec un taux de départ pouvant être aussi bas que 0 p. 100 mais augmentant progressivement quelques mois plus tard pour atteindre le taux normal, voire un taux supérieur au taux normal. On les a ainsi vues accorder des hypothèques à des clients dits « ninja », c'est-à-dire n'ayant ni revenu, ni emploi, ni actif.

Les prêteurs ne se préoccupaient pas du risque de défaut de paiement durant la bulle. Ils étaient tout à fait prêts à saisir le logement hypothéqué, forts de leur conviction qu'il vaudrait alors plus qu'au moment où ils avaient accordé l'hypothèque.

Les banques se sont mises de plus en plus à transférer des éléments d'actif et de passif vers des entités hors bilan, comme des instruments d'investissement structurés, des structured investment vehicles ou *SIV*, qui masquaient le montant réel de leurs capitaux propres et leur degré d'endettement ou de risque. Ces *SIV* ne faisaient commerce que de titres. Ils émettaient des titres à court terme assortis de taux d'intérêt bas et achetaient des titres à long terme assortis de taux d'intérêt élevés, ce qui les exposait ainsi à un risque à la fois d'insolvabilité et de liquidités.

Lorsque la crise des hypothèques à haut risque a provoqué une crise de liquidités, en août 2007, le gouvernement américain a tenté de coordonner un fonds de sauvetage des grandes banques.

taking these SIVs back on balance sheet — SIVs that were once worth about \$1 trillion. This resulted in huge losses for the major banks and dealt severe blows to the valuation of their stocks.

Senator Hervieux-Payette: What are SIVs?

Mr. Rodgers: Those are structured investment vehicles. It is an off balance sheet item that deals entirely in securities, unlike an on-balance sheet banking situation where a bank might, through the process of intermediation, lend money directly to a consumer and then follow that to its completion and ensure that payments are being made on time and so forth.

The structured investment vehicle is a disintermediation process, dealing entirely in securities. Therefore, you have a breakdown in that sort of "originate to distribute" model.

The final aspect here was that regulators were taking a micro-prudential approach, which resulted in an underestimation of systemic risk. This was certainly shown in the decision to let Lehman Brothers fail in September 2008.

Financial regulation is highly fragmented in the U.S., and it is fairly fragmented in Canada. Regulation is at both federal and state levels, for banks, for insurance and for securities. A single corporation may be subject to a whole panoply of regulators. The problem here is to try to coordinate their actions and to understand what the implications for the whole industry will be of letting an institution fail. There were serious mistakes in that respect.

Turning to the terms of the financial crisis and how it unfolded: Sometimes, reading the paper, you think that the crisis all started in September 2008. It really started long before that. It escalated at that time. It really began in the sub-prime mortgage market. A crisis developed there. Early evidence was appearing in the latter part of 2006 and building throughout 2007.

When we look at all of the causes, it was the combination of low interest rates; regulatory loosening; financial innovation creating non-transparent products that were incorrectly rated; and a growing importance of the risky shadow banking system, resulting in financial institutions taking unprecedented risks, allowing sub-prime and Alt-A mortgages to become a significant portion of all mortgage originations. Alt-A mortgages are a little less risky than sub-prime but certainly not prime

In the outline I provided you, there is a table which just shows the dramatic increase. I mentioned the rule changes in 2004 which really stoked the sub-prime market. You can see that sub-prime and Alt-A taken together up through 2003 never exceeded

Au lieu de cela, celles-ci ont fini par réintégrer ces SIV dans leurs bilans — des SIV qui avaient valu à une époque 1 billion de dollars. Cela s'est traduit par des pertes énormes pour les grandes banques et l'effondrement de leurs actions en bourse.

Le sénateur Hervieux-Payette : C'est quoi, les SIV?

M. Rodgers : Ce sont des instruments d'investissement structurés. Ce sont des entités hors bilan qui transigent uniquement des titres mobiliers, à la différence des instruments bancaires de bilan par lesquels une banque, par le processus d'intermédiation, prête de l'argent directement à un consommateur et conserve le prêt jusqu'à son échéance en veillant à ce que les paiements soient effectués à temps et dans les règles.

L'instrument d'investissement structuré est un processus de désintermédiation concernant uniquement des titres mobiliers. Par conséquent, dans ce modèle appelé « créer pour céder », il y a rupture du lien entre le prêteur et l'emprunteur.

Le dernier aspect est que les instances de réglementation ont adopté une démarche micro-prudentielle qui a débouché sur une sous-estimation du risque systémique. Cela est clairement ressorti de la décision de laisser Lehman Brothers tomber en faillite en septembre 2008.

La réglementation financière est extrêmement fragmentée aux États-Unis, et relativement fragmentée au Canada. Il y a des instances de réglementation au niveau fédéral et au niveau des États pour les banques, pour les compagnies d'assurances et les bourses. Une société peut être assujettie à toute une panoplie d'organismes de réglementation. Le problème est qu'il est difficile de coordonner leurs actions et de cerner les répercussions pour tout le secteur quand on laisse un établissement tomber en faillite. Des erreurs graves ont été commises à cet égard.

Passons maintenant au déroulement de la crise financière. Quand on lit le journal, on peut avoir l'impression que la crise a débuté en septembre 2008. En réalité, elle avait débuté longtemps avant et s'est peu à peu amplifiée. Elle a débuté sur le marché des hypothèques à haut risque. C'est là que tout a commencé à craquer. Des signes avant-coureurs étaient apparus à la fin de 2006 et ils se sont amplifiés en 2007.

Si l'on cherche toutes les causes, on trouve une combinaison de taux d'intérêt bas, de laxisme réglementaire, d'innovation financière créant des produits opaques et incorrectement cotés, et l'importance croissante d'un secteur bancaire fantôme risqué, ce qui a amené des établissements financiers à prendre des risques sans précédent et a permis à des hypothèques à haut risque et à des hypothèques dites alternatives de composer une partie importante de toutes les créations d'hypothèques. Les hypothèques alternatives sont un peu moins risquées que les hypothèques à haut risque mais ce ne sont certainement pas des hypothèques de première qualité.

Il y a, dans le document que je vous ai remis, un tableau montrant la croissance spectaculaire de ces hypothèques. J'ai mentionné les changements de la réglementation en 2004 qui ont stimulé le marché des hypothèques à haut risque. Vous pouvez

10 per cent of all mortgage originations. Yet by 2004, they had reached 25 per cent all of a sudden, and went to about one-third of the market in 2005-06.

Overall, this was a threefold increase in a very short period of time. The risk was managed by the securitization of these mortgages, which were sold off throughout the U.S. and globally.

This activity fuelled the housing bubble. The price of the average home increased 85 per cent, adjusted for inflation, from 1997 to 2006, which makes it the largest housing boom in U.S. history. The median home price rose from three times median household income in 2001, where it had been for the previous two decades, to 4.6 times in 2006 — a 50 per cent rise. You can see the sheer amount of debt the U.S. consumer was taking on at that time.

Housing starts rose continuously from 1.57 million in 2000 to 2.07 million in 2005, which was a record high.

The Federal Reserve unwound its monetary stimulus over the 2004-07 period, which gradually brought the housing bubble to an end. The rise in interest rates was soon felt by sub-prime borrowers since 80 per cent of their mortgages were adjustable-rate mortgages, which eventually prompted some sub-prime borrowers to seek refinancing.

Almost immediately, you see in the data that homes were taking longer to sell. This was followed by a sales decline, then a residential construction slump that started at the beginning of 2006. Home prices started to fall towards the end of 2006, so refinancing became very difficult, especially for the low end of the market, and many sub-prime borrowers began to default.

The U.S., at that point, started to go into a vicious circle of rising delinquency rates leading to foreclosures. An increase in the supply of homes for sale would result, dampening housing prices further, making refinancing even more difficult, leading to further delinquencies and foreclosures. It is been going like that ever since.

The slump in the U.S. market has been nothing short of staggering since 2005. I will lay out some facts that show how it has been approaching 1930s Great Depression levels. Housing starts have plummeted 77 per cent, which approaches the 90 per cent figure of the Great Depression. Existing home prices have slipped 24 per cent, which approaches the 30 per cent decline of the Great Depression. While delinquency rates have risen dramatically from 1.5 per cent in the second quarter of 2006 to 8.2 per cent in the second quarter of 2009, this is well below Great Depression levels, which were estimated at about 50 per cent, although that did not necessarily mean you were foreclosed upon. There were allowances made to keep people in their homes despite the defaults.

voir que, jusqu'en 2003, les hypothèques à haut risque et les hypothèques alternatives ne dépassent jamais 10 p. 100 de toutes les créations d'hypothèques. En 2004, elles représentent d'un seul coup 25 p. 100 du marché, puis environ un tiers en 2005-2006.

Globalement, leur proportion a triplé en très peu de temps. Le risque a été géré en titrisant de ces hypothèques qui ont ainsi été vendues aux États-Unis et dans le monde entier.

Cette activité a fait gonfler la bulle de l'immobilier domiciliaire. Le prix moyen d'une maison a augmenté de 85 p. 100, après correction de l'inflation, entre 1997 et 2006, ce qui représente le plus gros boom domiciliaire de toute l'histoire des États-Unis. Le prix médian d'une maison est passé de trois fois le revenu médian des ménages en 2001, ce qu'il avait été pendant les deux décennies précédentes, à 4,6 fois en 2006, ce qui représente une hausse de 50 p. 100. Vous pouvez voir là l'augmentation spectaculaire de l'endettement du consommateur américain à l'époque.

Le nombre de mises en chantier a augmenté continuellement et est passé de 1,57 million d'unités en 2000 à 2,07 millions en 2005, un record.

La Réserve fédérale a réduit sa stimulation monétaire durant la période 2004-2007, ce qui a peu à peu dégonflé la bulle domiciliaire. La hausse des taux d'intérêt avait été ressentie par les emprunteurs à haut risque puisque 80 p. 100 de leurs hypothèques étaient assorties de taux variables, ce qui en a finalement poussé certains à vouloir réhypothéquer.

Presque immédiatement, les données montrent que les maisons prennent plus de temps à vendre. Cela est suivi d'une baisse des ventes, puis d'un affaissement de la construction domiciliaire à partir du début de 2006. Les prix des maisons ont commencé à chuter vers la fin de 2006, ce qui fait qu'il est devenu très difficile de réhypothéquer, surtout dans la tranche inférieure du marché, et que beaucoup d'emprunteurs à haut risque ont commencé à cesser leurs paiements.

À ce moment-là, les États-Unis sont tombés dans un cercle vicieux d'accroissement des défauts de paiement, débouchant sur la forclusion. L'étape suivante a été l'augmentation du nombre de maisons à vendre, ce qui a fait baisser encore plus les prix et a rendu le refinancement encore plus difficile, d'où une nouvelle vague de défauts de paiement et de forclusions. Et ça continue comme ça depuis lors.

L'effondrement du marché américain est absolument effarant depuis 2005. Je vais vous donner des chiffres qui vont vous montrer que nous ne sommes pas loin des niveaux de la Grande dépression des années 1930. Les mises en chantier ont chuté de 77 p. 100, ce qui n'est pas loin de la chute de 90 p. 100 pendant la Grande dépression. Le prix des logements existants a baissé de 24 p. 100, ce qui n'est pas loin de la baisse de 30 p. 100 pendant la Grande dépression. Bien que le taux des défauts de paiement ait augmenté de façon spectaculaire en passant de 1,5 p. 100 au deuxième trimestre de 2006 à 8,2 p. 100 au deuxième trimestre de 2009, nous sommes encore très loin des niveaux de la Grande dépression, que l'on a estimés à environ 50 p. 100, bien que cela ne voulait pas nécessairement dire à

The Chair: Can you speculate, Mr. Rodgers, as to why it is so different this time? Is it an encouraging sign?

Mr. Rodgers: We are still early on. I think this trend will worsen. I do not think we will get up as high as we used to, but there have been some programs put in place, as well, in the U.S., to help mitigate the situation. I should say that on the sub-prime mortgage segment, the default rates are 41 per cent. If you look at that segment alone, it is very much like a Depression-era scenario for these people.

Senator Moore: Is that since 2005?

Mr. Rodgers: Yes.

The second segment of this financial crisis was a credit crisis that erupted in July and August 2007. The unfolding of the sub-prime mortgage crisis led to heavy losses for financial corporations that held mortgage-backed securities. They had to take write-downs and so forth. It was particularly felt in the unregulated non-bank segment that did not have a sufficient capital cushion against such loan defaults. The non-banks also could not rely upon deposit taking to improve their capital base. Nor could they go to the central bank discount window to receive an injection of liquidity.

The challenges facing financial institutions were made even greater by the rising delinquency rates of other loans and leases. The commercial real estate market was going through almost as bad of downturn. Consumer and car loans were also going through a bad decline, although not on par with the real estate market.

On July 24, 2007, Countrywide Financial Corporation, the largest U.S. mortgage lender, spooked investors when it badly missed expectations, saying that credit quality had deteriorated and defaults had risen in all product categories.

Stock market declines accelerated as merger and acquisition activity, which had previously been fuelled by leveraged buyouts, began to be called off and hedge funds began to deleverage themselves. In August, 2007, evidence showed that the sub-prime mortgage market was global in nature as international financial institutions began to report losses from sub-prime exposure.

For Canada, the impact of the credit crisis owed much to an external shock emanating from the U.S. as opposed to problems in its own housing market. Canada's sub-prime mortgage market was estimated to be five per cent of total originations. All of these

l'époque que le logement était saisi. Les prêteurs acceptaient des accommodements pour que les gens puissent conserver leur logement malgré leur cessation de paiement.

Le président : Monsieur Rodgers, avez-vous une idée de la raison pour laquelle c'est si différent cette fois? Est-ce un signe encourageant?

M. Rodgers : Nous sommes encore au début. Je pense que cette tendance va s'amplifier. Je ne pense pas que ce sera aussi grave que dans le passé et certains programmes ont été mis en place aux États-Unis pour atténuer le problème. En ce qui concerne le secteur des hypothèques à haut risque, le taux de défaillance est de 41 p. 100. Si vous prenez uniquement ce secteur, c'est un scénario très semblable à celui de la Dépression pour les gens concernés.

Le sénateur Moore : C'est depuis 2005?

M. Rodgers : Oui.

La deuxième phase de cette crise financière a été une crise du crédit, qui a éclaté en juillet et août 2007. La crise des hypothèques à haut risque a causé de lourdes pertes aux établissements financiers qui détenaient des titres adossés aux hypothèques. Ils ont dû amortir des sommes considérables. Le choc a été particulièrement ressenti dans le secteur non réglementé des non-banques qui n'avaient pas un coussin de capital suffisant pour faire face à ces défauts de paiement sur les prêts. En outre, les non-banques n'avaient pas d'activités de dépôt qui leur auraient permis d'améliorer leur capital de base. Elles ne pouvaient pas non plus avoir recours à la facilité de réescompte de la banque centrale pour recevoir une injection de liquidités.

Les défis auxquels ont été confrontés les établissements financiers ont été amplifiés par la montée des défauts de paiement sur les autres prêts et baux. Le secteur de l'immobilier commercial a connu une récession presque aussi grave. Celui des prêts à la consommation et des prêts pour automobiles a lui aussi enregistré un fort déclin, mais moins prononcé que celui du marché immobilier.

Le 24 juillet 2007, Countrywide Financial Corporation, le plus grand prêteur hypothécaire des États-Unis, a terrorisé les investisseurs en annonçant des résultats largement inférieurs aux attentes et en disant que la qualité du crédit s'était détériorée et que les défauts de paiement avaient augmenté dans toutes les catégories de produits.

La chute des bourses s'est accélérée lorsque des fusions et acquisitions, qui avaient été auparavant nourries par des rachats à effet de levier, ont commencé à être annulées et que des fonds de couverture se sont mis à se désendetter. En août 2007, on a constaté que le marché des hypothèques à haut risque était un marché mondial lorsque des établissements financiers internationaux ont commencé à annoncer des pertes provenant de leur exposition à ce marché.

Au Canada, l'impact de la crise du crédit a résulté en grande mesure du choc extérieur venant des États-Unis plutôt que de problèmes inhérents à notre propre marché domiciliaire. Selon les estimations, le marché des hypothèques à haut risque au Canada

were secured by mortgage insurance. Canada did have home grown problems, however, notably its non-bank asset-backed commercial paper market that failed.

The third segment was when the credit crisis escalated dramatically in September 2008 with the failure of investment bank Lehman Brothers. This was the largest bankruptcy in history. The firm had assets of \$600 billion. The U.S. government refusal to bail out Lehman Brothers, as it had done for Bear Stearns the previous March, and the inability of the private sector to find a solution like it had done with Countrywide Financial the previous year, defied investor's expectations and created a crisis of confidence. Compounding the problem were the dire problems revealed by Fannie Mae and Freddie Mac the previous week, and AIG, Merrill Lynch and other financial institutions the very same day or the next day.

The revealed large exposure of the reserve primary fund, which was the oldest money market fund in the U.S. and one of the largest, created a run on all money market funds that week. By the end of the week, the Federal Reserve had to inject liquidity of up to \$230 billion to protect this market. The U.S. treasury had to provide temporary insurance. These actions showed how the U.S. government had severely underestimated the systemic risk of allowing Lehman Brothers to fail.

The major concern at this time was that money market funds were dumping commercial paper to cash out fleeing investors. This prevented companies from rolling over short-term debt. Owing to the heavy reliance of corporations on using commercial paper to fund their short-term debt, U.S. policy-makers were staring at a potential liquidity crisis causing extensive corporate bankruptcies, much like the 1930s Great Depression.

This was the scenario they faced at the time they really began to respond.

I will go through the emergency and short-term policy responses. They are broken into several categories.

First is monetary stimulus. Central banks have undertaken the largest injection of monetary stimulus in world history and have pledged to maintain such policies as long as needed. They moved to aggressively cut interest rates, which reached record lows by the second quarter of 2009.

The Bank of Canada lowered its overnight lending rate by an accumulative 425 basis points from November 2007 to April 2009 when it reached a record low of 0.25 per cent. They pledged to keep it there until the end of the second quarter of 2010.

représentait 5 p. 100 des créations d'hypothèques. Toutes étaient garanties par l'assurance hypothécaire. Toutefois, le Canada a connu ses propres problèmes, notamment la défaillance de son marché du papier commercial adossé à des actifs non bancaires.

La troisième phase a débuté lorsque la crise du crédit s'est aggravée de manière spectaculaire, en septembre 2008, avec la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers. Cette banque avait des actifs de 600 milliards de dollars. Le gouvernement américain a refusé de la sauver comme il avait sauvé Bear Stearns au mois de mars précédent, et l'incapacité du secteur privé à trouver une solution similaire à celle qu'il avait trouvée pour Countrywide Financial l'année précédente a laminé les attentes des investisseurs et engendré une crise de confiance. Le problème était encore aggravé par les situations catastrophiques de Fannie Mae et Freddie Mac, révélées la semaine précédente, et de AIG, Merrill Lynch et d'autres établissements financiers, révélées le même jour ou le lendemain.

La révélation de l'exposition énorme du Reserve Primary Fund, le plus vieux fonds commun du marché monétaire aux États-Unis, et l'un des plus gros, a provoqué une ruée sur tous les fonds du marché monétaire cette semaine-là. À la fin de la semaine, la Réserve fédérale a dû injecter jusqu'à 230 milliards de dollars de liquidités pour protéger ce marché. Le Trésor des États-Unis a dû fournir une assurance temporaire. Ces mesures ont montré combien le gouvernement américain avait gravement sous-estimé le risque systémique en laissant Lehman Brothers tomber en faillite.

La principale préoccupation à ce moment-là était que les fonds du marché monétaire liquidait leur papier commercial pour rembourser les investisseurs en déroute. Cela empêchait les entreprises de renouveler leur dette à court terme. Comme les grandes entreprises ont beaucoup recours au papier commercial pour financer leur dette à court terme, les autorités américaines faisaient face à une crise de liquidités susceptible de causer des faillites en série dans les grandes entreprises, tout comme lors de la Grande dépression des années 1930.

Voilà donc quelle était la situation quand les autorités ont commencé à réagir.

Passons maintenant aux mesures d'urgence et à court terme prises par les pouvoirs publics pour réagir à la crise. On peut les classer en plusieurs catégories.

La première est celle de la stimulation monétaire. Les banques centrales ont entrepris la stimulation monétaire la plus massive de toute l'histoire et se sont engagées à maintenir cette politique aussi longtemps que nécessaire. Elles ont sabré les taux d'intérêt, qui sont tombés à des minimums records au deuxième trimestre de 2009.

La Banque du Canada a abaissé son taux de financement à un jour d'un total cumulé de 425 points de base entre novembre 2007 et avril 2009, lorsqu'il a atteint le creux historique de 0,25 p. 100. Elle a pris l'engagement de le maintenir à ce niveau jusqu'à la fin du deuxième trimestre de 2010.

Second is support for the financial sector. To restore domestic lending and international capital flows, central banks and governments have supported their banking systems by providing liquidity, recapitalizing financial institutions and decisively addressing the problem of impaired assets. In October 2008, G7 finance ministers introduced their five-point action plan that contained an important pledge not to allow any systemically important financial institutions to fail.

The United States went on to commit as much as \$9.8 trillion, of which \$2.3 trillion has been invested in supports for their financial sector. This is up to around September of this year and excludes fiscal stimulus. The European Union has also introduced its own guarantees and recapitalizations that totalled 2.8 trillion to March of this year.

Canada has been fortunate in that it has not had to be involved in any recapitalization of its banks. They have held up quite well under the circumstances. The focus for Canada has been on improving access to financing. This ultimately culminated in the \$200 billion extraordinary financing network announced in the budget in January of this year.

Third is fiscal stimulus. Governments undertook unprecedented fiscal expansion. G20 concerted action will amount to \$5 trillion, which is four per cent of GDP over two years. Canada's fiscal stimulus was laid out in the Economic Action Plan in the budget. Looking at the updated figures from September, the combined federal and provincial fiscal stimulus is estimated at over \$60 billion. This will be 4.2 per cent of GDP over two years. This ties it with Japan among G7 countries as offering the most fiscal stimulus among the G7 countries relative to the size of their economy, as a share of GDP.

The Chair: Canada and Japan are tied in the top position?

Mr. Rodgers: Yes. It has much to do with the fact that we have the fiscal wherewithal to do this. We went into the crisis in very good fiscal shape, having among the lowest debt to GDP ratios and running a surplus at the outset.

Looking at international financial assistance, at the April 2009 summit in London, G20 leaders agreed to provide \$1.1 trillion to international financial institutions. This included new and substantial resources for the IMF, additional capital for the multilateral development banks and support for trade finance. Canada has been contributing its fair share in respect of this commitment.

What has these policy responses done for us in terms of the real economic impact? We heard earlier this month from the IMF that economic growth has now turned positive again after going through the first synchronized world recession we have seen since

La deuxième mesure est l'appui au secteur financier. Pour relancer le crédit intérieur et les flux de capitaux internationaux, les banques centrales et les gouvernements se sont portés au secours de leurs systèmes bancaires en fournissant des liquidités, en recapitalisant les établissements financiers et en s'attaquant de manière décisive au problème des actifs dépréciés. En octobre 2008, les ministres des Finances du G7 ont annoncé leur plan d'action en cinq points contenant la promesse importante de ne plus laisser tomber en faillite des établissements financiers revêtant une importance systémique.

Les États-Unis sont allés jusqu'à engager 9,8 billions de dollars dont 2,3 billions ont été investis pour soutenir leur secteur financier. Cela nous amène jusqu'à septembre de cette année, à peu près, et ne tient pas compte de la stimulation budgétaire. L'Union européenne a également introduit ses propres garanties et mesures de recapitalisation qui totalisaient 2,8 billions d'euros en mars de cette année.

Le Canada a eu la chance de ne pas avoir à recapitaliser ses banques qui, tout bien considéré, ont bien résisté à la crise. Il s'est attaché à améliorer l'accès au crédit, ce qui a finalement débouché sur le Cadre de financement exceptionnel de 200 milliards de dollars annoncé dans le budget de janvier de cette année.

La troisième mesure est la stimulation budgétaire. Les gouvernements ont pris des mesures sans précédent d'expansion budgétaire. L'action concertée du G20 totalisera 5 billions de dollars, soit 4 p. 100 du PIB sur deux ans. Les mesures de relance budgétaire du Canada ont été annoncées dans le Plan d'action économique du budget. Si l'on examine les derniers chiffres disponibles, jusqu'en septembre, on peut estimer le total des mesures de relance budgétaire fédérales et provinciales à plus de 60 milliards de dollars, ce qui représentera 4,2 p. 100 du PIB sur deux ans. Cela place le Canada à égalité avec le Japon parmi les pays du G7 pour ce qui est de la plus importante stimulation budgétaire par rapport à la taille de l'économie, c'est-à-dire en proportion du PIB.

Le président : Le Canada et le Japon sont les premiers à ce chapitre, à égalité?

M. Rodgers : Oui. Cela s'explique surtout par le fait que nous avons les ressources budgétaires pour ce faire. Nous sommes entrés dans la crise en excellente position budgétaire puisque nous avons l'un des plus bas ratios dette-PIB et un excédent budgétaire au début.

En ce qui concerne la situation internationale, les dirigeants du G20 ont convenus, lors du sommet d'avril 2009 à Londres, de fournir 1,1 billion de dollars aux institutions financières internationales. Cela comprend des ressources nouvelles et substantielles pour le FMI, du capital supplémentaire pour les banques de développement multilatérales, et un appui au financement du commerce international. Le Canada a fourni sa juste part pour contribuer à cet engagement.

Quelle a été l'incidence économique réelle de ces diverses mesures? Nous avons entendu le FMI dire au début de ce mois que la croissance économique est redevenue positive après la première récession mondiale synchrone depuis la Crise de 1929.

the Great Depression. The world economy will be contracting 1.1 per cent, going by the forecast of the IMF. Essentially, the world went into recession somewhere in the middle of last year and is coming out of it in the middle of this year. The IMF takes pains to point out, though, that this global positive turnaround owes very much to the emergency and short-term policy responses that I have just outlined.

Canada, for its part, suffered a three-quarter recession. Its peak-to-trough contraction is estimated at 3.3 per cent, placing it the lowest among G7 nations, and its growth in 2010 is expected to be the fastest among the G7.

Going forward, recovery will be slow because financial systems remain impaired. Support for public policies will have to be gradually withdrawn, and households that have suffered significant asset-priced collapses will have to rebuild savings and struggle with high unemployment. The key policy requirements going forward, and I am still talking about the short-term here, are to restore financial sector health while maintaining support of macroeconomic policies until the recovery is on a firm footing.

The Chair: Mr. Rodgers, I thought savings rates in Canada were at high levels right now.

Mr. Rodgers: I would say our savings rates put us in the middle of the pack. Some economies are saving a lot more than we are, but we save more than the U.S. We have been helped by the fact that we have been running surpluses. When you look at IMF savings rates, you are really talking about private sector savings, both individuals and corporations in the form of retained earnings. In addition there is the impact of government on that: Are governments running surpluses or deficits?

Canada has been in the enviable position where governments, until recently, had not been a drag on the savings rate. They were a positive contributor. Our savings rate had been growing because of the positive fiscal developments over the last decade, whereas the U.S. was going down. The U.S. had among the lowest savings rates in the developed world.

The Chair: In our discussion with the governor of the Bank of Canada yesterday, there was some talk about the possible impact if those piggy banks are broken open and the money is poured into consumer purchases.

Mr. Rodgers: That can always be a desirable short-term strategy. In the long-term, it is healthy for investment to have decent savings rates, because investment is drawn from savings. If you have insufficient savings to obtain those investable funds, you have to look offshore to obtain them. That is what the U.S. did and why it got into a lot of trouble.

L'économie mondiale enregistrera une contraction de 1,1 p. 100 selon le FMI. En fin de compte, le monde est entré en récession vers le milieu de l'an dernier et il en sort vers le milieu de cette année. Toutefois, le FMI a bien pris la peine de souligner que ce renversement positif de la conjoncture mondiale doit beaucoup aux mesures d'urgence et à court terme que je viens de résumer.

Le Canada, pour sa part, a connu trois trimestres de récession. Selon les estimations, la contraction entre le sommet et le creux de la vague économique a atteint 3,3 p. 100, ce qui est l'un des plus bas taux de récession des pays du G7, et l'on s'attend à ce que sa croissance en 2010 soit la plus forte des pays du G7.

À partir de maintenant, la reprise sera lente car les systèmes financiers restent blessés. L'aide fournie par les pouvoirs publics devra être progressivement retirée et les ménages qui ont subi une forte dévalorisation de leurs actifs vont devoir reconstituer leur épargne pendant une période de chômage élevé. Les principales mesures attendues des pouvoirs publics pour l'avenir, et je parle encore ici de mesures à court terme, devront être destinées à rétablir la santé du secteur financier tout en maintenant l'appui des politiques macro-économiques jusqu'à ce que la reprise soit bien assurée.

Le président : Monsieur Rodgers, je pensais que les taux d'épargne étaient élevés actuellement au Canada.

M. Rodgers : Je dirais que notre taux d'épargne nous place au milieu du peloton. Certaines économies épargnent beaucoup plus que nous mais nous épargnons plus que les États-Unis. Nous avons été aidés par le fait que nous avions des excédents budgétaires. Quand on compare les taux d'épargne du FMI, on parle en fait de l'épargne du secteur privé, c'est-à-dire des particuliers et aussi des entreprises sous forme de profits non distribués. En outre, quel est l'impact du gouvernement là-dessus : les gouvernements ont-ils des excédents ou des déficits budgétaires?

Le Canada s'est trouvé dans une situation enviable dans la mesure où les gouvernements, jusqu'à présent, n'ont pas nui à l'épargne. Leur contribution a été positive. Notre taux d'épargne a augmenté grâce aux mesures budgétaires positives de la dernière décennie, ce qui a été le contraire aux États-Unis qui ont eu les taux d'épargne les plus bas du monde industrialisé.

Le président : Lors de notre discussion avec le gouverneur de la Banque du Canada, hier, on a examiné ce qui se passerait si les gens commençaient à casser leurs tirelires pour acheter des biens de consommation.

M. Rodgers : Cela peut toujours être une stratégie souhaitable à court terme. À long terme, il est bon pour l'investissement d'avoir des taux d'épargne décents car l'investissement provient de l'épargne. Si votre épargne est insuffisante pour financer l'investissement, vous devez aller chercher des capitaux à l'étranger. C'est ce qu'ont fait les États-Unis et c'est pourquoi ils ont eu tant de difficultés.

Turning to the longer-term policy responses, the longer-term policy responses are being guided by the G20 leaders' process. Responses promulgated by G20 leaders at their summits in April and September are very comprehensive indeed, and they address all the causes of the crisis that I laid out.

At this time, I would just like to go through what really needs to be done following from the causes that I laid out earlier with the steps outlined by the G20 to date.

First, we need to ensure against inappropriately loose monetary policy for lengthy periods. On that, the G20 has said they will be undertaking cooperative and coordinated exit strategies that will be implemented when the recovery becomes secured. Monetary policies are to be collectively consistent with more sustainable and balanced trajectories for the global economy, and there will be a new cooperative process of mutual assessment of each member's policy frameworks.

The second item is to reduce global imbalances. G20 members with sustained significant external deficits pledged to boost savings, consolidate fiscally and strengthen their export sector. G20 members with sustained, significant external surpluses pledged to boost investment, loosen fiscally by taking measures such as improving social safety nets, and strengthen the domestic economy. Monetary policies are to be consistent with price stability in the context of market-oriented exchange rates that reflect underlying economic fundamentals. G20 members are to refrain from competitive devaluation of their currencies.

The third item is the need to tighten financial regulations and strengthen supervision. Finance ministers and central bank governors are being asked to reach an agreement on stronger capital standards, building in countercyclical capital buffers, and to address cross-border resolutions in event of failures in systemically important financial institutions. These two measures conform to the recent agreement by the oversight body of the Basel committee on banking supervision.

G20 members are committed to the consistent implementation of global standards in order to avoid regulatory arbitrage, and by that I mean financial institutions shifting activities to other jurisdictions with looser regulations.

The fourth item is the need to improve securitization practices and risk management. Here, G20 leaders say that securitization sponsors or originators should retain a part of the risk of the underlying assets, thus encouraging them to act prudently. They have expanded the perimeter of regulation and oversight to include credit rating agencies. Specifically, finance ministers and central bank governors have been asked to reach an agreement on reforming compensation practices to support financial stability and improve the over-the-counter derivatives market.

En ce qui concerne les mesures à long terme, elles sont guidées par le processus des dirigeants du G20. Les réponses promulguées par les dirigeants du G20 lors des sommets d'avril et de septembre sont particulièrement exhaustives et portent sur toutes les causes de la crise que j'ai exposées.

Permettez-moi d'indiquer ce qu'il faut vraiment faire à partir de maintenant en fonction des causes que j'ai exposées et des mesures prises jusqu'à présent par le G20.

Premièrement, nous devons éviter d'appliquer une politique monétaire laxiste pendant de longues périodes. À ce sujet, les pays du G20 ont déclaré qu'ils appliqueront des stratégies coordonnées et coopératives de sortie de crise une fois que la reprise sera assurée. Les politiques monétaires seront collectivement conformes à des trajectoires plus durables et équilibrées pour l'économie mondiale, et on établira un nouveau processus coopératif d'évaluation mutuelle des politiques de chaque pays membre.

Deuxièmement, nous devons réduire les déséquilibres mondiaux. Les membres du G20 ayant des déficits extérieurs importants et durables se sont engagés à soutenir l'épargne, à assainir leurs budgets et à renforcer leurs exportations. Les membres du G20 ayant des excédents extérieurs importants et durables sont engagés à stimuler l'investissement, à détendre leurs budgets en prenant des mesures telles que l'amélioration des filets de sécurité sociaux, et à renforcer leur économie intérieure. Les politiques monétaires devront concorder avec la stabilité des prix dans le contexte de taux de change axés sur le marché reflétant les fondamentaux économiques. Les membres du G20 se sont aussi engagés à s'abstenir de toute dévaluation concurrentielle de leurs monnaies.

Troisièmement, il faut resserrer la réglementation financière et renforcer la surveillance. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales ont été invités à s'entendre sur des normes plus rigoureuses en matière de capital, à constituer des réserves de capital anticycliques, et à régler les problèmes transfrontaliers en cas de faillite d'établissements financiers revêtant une importance systémique. Ces deux mesures concordent avec l'accord récemment conclu par l'organisme de surveillance du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Les membres du G20 se sont engagés à mettre en œuvre de manière uniforme des normes mondiales afin d'éviter l'arbitrage réglementaire, c'est-à-dire le fait que des établissements financiers transfèrent leurs activités dans d'autres pays où la réglementation est plus lâche.

Quatrièmement, il faut améliorer les pratiques de titrisation et la gestion du risque. À ce sujet, les dirigeants du G20 ont dit que les créateurs ou promoteurs de titres doivent conserver une partie du risque des actifs sous-jacents, ce qui devrait les inciter à agir prudemment. Ils ont élargi le champ de la réglementation et de la supervision en y intégrant les agences de cotation. Plus précisément, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales ont été invités à s'entendre sur la réforme des pratiques de rémunération afin de soutenir la stabilité financière et d'améliorer le marché des produits dérivés hors cote.

Finally, to regulate the shadow banking system, the perimeter for regulatory oversight was extended to all systemically important financial institutions, instruments and markets. For the first time, this includes systematically important hedge funds, with supervision to be done on a consolidated basis. As well, regulatory systems are to be shaped to take account of macroprudential risks in addition to their microprudential risks.

That is the end of my presentation.

The Chair: Thank you very much. That was extremely well carried out. I think you had also prepared, had you not, at my suggestion, perhaps, some ideas for us going forward?

Mr. Rodgers: Yes. I can launch into that right now, if you would like.

The Chair: If you do not mind.

Mr. Rodgers: Again, my suggestions flow from the causes of the financial crisis, so I will first focus on monetary policy. Here I have a section entitled monetary policy in the face of asset-priced bubbles. This is something being talked about quite a lot in central banking circles right now, and I will just give a little preamble here.

Many central bankers contend that monetary policy would not be effective in leaning against the upswing of a credit cycle but that lower interest rates would be effective in cleaning it up afterwards. This is called the "leaning cleaning" scenario.

Canadian economist Bill White was a manager in the Bank of Canada for many years and held significant positions at the Bank for International Settlements. He forecast the global financial crisis long before it happened. He says that monetary policy should be focused on pre-emptive tightening to moderate these credit bubbles instead of pre-emptive easing to deal with their effects. He would like to see a new macro financial stability framework, which would use both regulatory and monetary instruments to resist these credit bubbles and promote sustainable growth. He was supported on this by Joseph Stiglitz, the 2001 Nobel Laureate, who believes that monetary policy should focus on financial stability and long-term growth, not just inflation.

The Bank of Canada's monetary policy targets inflation using interest rates as its instrument. Should it be considering the use of other targets and/or instruments to avoid excessive credit growth and asset price booms? My suggestion is that the committee may wish to hear from Bill White on this matter, as well as the Bank of Canada, to learn more about the challenges facing monetary policy in the context of low inflation but emerging housing price bubbles.

Finalement, pour réglementer le secteur bancaire fantôme, ils ont élargi le champ de la réglementation à tout établissement financier, tout instrument et tout marché revêtant une importance systémique. Pour la première fois, cela comprend les fonds de couverture d'importance systémique, leur supervision devant être assurée de manière consolidée. En outre, les systèmes de réglementation devront être revus pour tenir compte des risques macroprudentiels en plus des risques microprudentiels.

Cela met fin à mon exposé.

Le président : Merci beaucoup. C'était très complet. Si je ne me trompe, vous avez aussi réfléchi, à ma demande, à quelques idées sur la suite de nos travaux?

M. Rodgers : Oui, monsieur le président. Je peux les présenter maintenant, si vous voulez.

Le président : Je vous en prie.

M. Rodgers : Mes suggestions découlent aussi des causes de la crise financière et je parlerai donc d'abord de la politique monétaire. J'ai ici un chapitre intitulé politique monétaire et bulles d'actifs. C'est une question dont on parle beaucoup actuellement dans les banques centrales et elle appelle un court préambule.

Bon nombre de gouverneurs des banques centrales estiment que la politique monétaire ne serait pas efficace pour freiner la hausse d'un cycle de crédit mais qu'une baisse des taux d'intérêt le serait pour nettoyer les dégâts après-coup. C'est ce qu'on appelle le débat « freinage — nettoyage » ou, en anglais, « leaning-cleaning ».

L'économiste canadien Bill White a été cadre à la Banque du Canada pendant de nombreuses années et a occupé des postes importants à la Banque des règlements internationaux. Il avait prévu la crise financière mondiale longtemps avant qu'elle n'éclate. Selon lui, la politique monétaire devrait être axée sur un resserrement préemptif du crédit afin de modérer les bulles de crédit au lieu d'attendre les conséquences pour les nettoyer. Il aimerait voir un nouveau cadre global de stabilité financière utilisant des instruments autant réglementaires que monétaires pour résister à ces bulles de crédit et promouvoir une croissance durable. Il a reçu l'appui de Joseph Stiglitz, le prix Nobel de 2001, qui croit que la politique monétaire devrait être axée sur la stabilité financière et la croissance à long terme, pas seulement sur l'inflation.

La politique monétaire de la Banque du Canada est axée sur l'inflation, son instrument étant les taux d'intérêt. Devrait-elle envisager d'autres cibles et/ou instruments pour éviter une croissance excessive du crédit et des bulles de prix des actifs? Ma suggestion est que le comité invite Bill White à témoigner à ce sujet, ainsi que la Banque du Canada, pour en savoir plus sur les défis que pose la politique monétaire dans le contexte d'une inflation basse avec émergence de bulles de prix dans le secteur domiciliaire.

The second item has to do with global imbalances and the need for currency realignment. Global imbalances are one of the macro economic factors underlying the crisis. They remain a problem, and there is need for much better currency realignment to help deal with them.

Paul Krugman, who is the 2008 Nobel Laureate in economics, wrote about this in the *New York Times* on October 22. He singled out China as being a particular problem. He wrote that China's managed exchange rate is posing "a greater threat to the rest of the world economy."

The currency has been undervalued since China's current account surplus began growing at a tremendous rate after 2001. Had it been running a flexible currency like the other large economies in the world, its currency would have appreciated considerably. Instead it kept its currency fixed to the U.S. dollar until the middle of 2005 and has managed it thereafter, letting it appreciate a modest 17 per cent since then. In order to keep its value restrained, it has had to purchase vast quantities of foreign assets, mostly denominated in U.S. dollars, with its currency. These assets currently total \$2.3 trillion.

Mr. Krugman and many other economists believe this asset-buying spree helped fuel the U.S. asset bubble, setting the stage for the global financial crisis. China has the world's largest current account surplus, \$426 billion in 2008 compared with \$17 billion in 2001. Given that, continuing to keep its currency fixed to the U.S. dollar at this particularly bad time in the world's economy is particularly egregious. The policy is literally stealing jobs from other countries; particularly the ones with flexible exchange rates like Canada. Those other economies within the G20 that have fixed or managed exchange rates are Argentina, India, Indonesia, Russia and Saudi Arabia.

A country like China accounts for a far larger share of the U.S. trade deficit but is largely avoiding the burden of the adjustment of U.S. dollar depreciation. This means that Canada, with its flexible exchange rate, has had to bear a disproportionate burden of adjustment. This has given impetus to China's recovery and put a drag on Canada's.

The G20 has pledged to refrain from competitive devaluation of its currencies and to maintain market-oriented exchange rates that reflect fundamentals. The criticism is that this may be rather toothless and not achieve a whole lot. Perhaps more needs to be done. The committee may therefore wish to study this issue, obtaining the thinking of, I would suggest, academics on this issue.

The next item is capital requirements and counter-cyclical capital buffers. This is the cornerstone of the G20's regulatory reforms. They even want to introduce a leverage requirement. Canadian financial institutions, unlike some of their international peers, entered the financial crisis well capitalized, yet this will impose new burden on them, particularly this counter-cyclical aspect. All of this needs to be worked out. Therefore, the

Ma deuxième suggestion porte sur les déséquilibres mondiaux et la nécessité d'un réalignement des monnaies. Les déséquilibres mondiaux sont l'un des facteurs macro-économiques à l'origine de la crise. Ils continuent de poser problème et il faudra un bien meilleur alignement des monnaies pour y faire face.

Paul Krugman, le prix Nobel en économie de 2008, a publié un article à ce sujet dans le *New York Times* du 22 octobre en disant qu'il y a surtout un problème avec la Chine. Selon lui, les taux de change gérés par la Chine constituent « une plus grande menace pour le reste de l'économie mondiale ».

La devise chinoise est sous-évaluée depuis que l'excédent du compte courant chinois a commencé à augmenter à un rythme formidable en 2001. Si la Chine avait eu un taux de change flottant comme les autres grandes économies du monde, sa monnaie se serait considérablement appréciée. Au lieu de cela, elle a maintenu sa parité fixe par rapport au dollar américain jusqu'au milieu de 2005 et en a ensuite contrôlé la hausse, en la laissant s'apprécier du taux modeste de 17 p. 100 depuis lors. Pour maîtriser la hausse, elle a dû acheter de vastes quantités d'actifs étrangers, essentiellement libellés en dollars américains, avec sa monnaie. À l'heure actuelle, ces actifs valent 2,3 billions de dollars.

M. Krugman et beaucoup d'autres économistes estiment que ces achats massifs d'actifs étrangers ont contribué à la bulle de prix des actifs américains, jetant les bases de la crise financière mondiale. La Chine possède l'un des plus vastes excédents au monde du compte courant, 426 milliards de dollars en 2008 contre 17 milliards en 2001. De ce fait, maintenir une parité fixe par rapport au dollar américain en cette période particulièrement troublée pour l'économie mondiale est particulièrement odieux. Cette politique vole littéralement des emplois aux autres pays, notamment à ceux qui ont des taux de change flottants comme le Canada. Les autres économies du G20 qui appliquent des taux de change fixes ou gérés sont l'Argentine, l'Inde, l'Indonésie la Russie et l'Arabie saoudite.

Un pays comme la Chine est à l'origine d'une bien plus grande part du déficit commercial américain mais il échappe au fardeau d'une appréciation de sa monnaie par rapport au dollar américain. Cela signifie que le Canada, avec son taux de change flottant, a dû assumer une part disproportionnée de l'adaptation. Cela a stimulé la relance de la Chine et ralenti celle du Canada.

Les pays du G20 se sont engagés à s'abstenir de toute dévaluation concurrentielle de leurs monnaies et à maintenir des taux de change axés sur le marché reflétant les fondamentaux. Certains critiques pensent que c'est un engagement sans grande valeur, qui ne produira pas grand-chose. Peut-être faudrait-il faire plus? Le comité voudra peut-être se pencher sur cette question et solliciter l'opinion d'experts.

La question suivante est celle des critères de capitalisation et des réserves de capital anticycliques. Il s'agit là de la pierre angulaire des réformes réglementaires des pays du G20. Ils veulent même introduire un critère sur l'effet de levier. Les établissements financiers canadiens, contrairement à certains de leurs homologues internationaux, sont entrés dans la crise en étant bien capitalisés, mais cela leur impose un nouveau fardeau,

committee may wish to hear from representatives from representatives of Canadian financial institutions in terms of the practicalities and challenges of implementing such an approach.

The next item is the originate to distribute model, avoiding another failure of asset-backed commercial paper, ABCP, and the role of credit agencies. As mentioned earlier, the ABCP market failure was a home-grown one for Canada. The market grew considerably in the years leading up to its failure in 2007. Canadian rules in respect of this product, being not as strict as they were in other countries, were part of the problem. Favourable grades that were provided by one credit agency in particular were also a problem. The committee may wish to hear from public and private sector financial experts on how originators of securities should have the incentive to monitor underlying loans and ensure that another ABCP type failure is avoided in the future.

The committee may also wish to hear from credit agencies and learn more about their *modus operandi* as well as hear from government regulators on how credit rating agencies should be subject to greater oversight.

The next item is regulation of mortgage markets. The committee may wish to examine if it would be more prudent for Canada Mortgage and Housing Corporation, CMHC, to return to a minimum down payment requirement of 25 per cent for conventional mortgages and 10 per cent for high leveraged mortgages compared to the current 20 and 5 per cent respectively. It may wish to hear from financial and housing experts as well as government and central bank representatives on this.

I mention this because just prior to the crisis, Canada had made a move to allow those with good credit ratings to put zero per cent down. It was actually even more than that; it could extend up to 103 or 104 per cent of the value of the loan if the banks factored in their transactional fees. We had a practice that was not too unlike the U.S. situation. This all happened around the end of 2006. I believe Scotiabank started it in October, but the government took action to prevent it in the latter part of 2008.

I should say that from talking to people in the financial industry and so forth, I have heard that Canada was lucky that financial crisis hit when it did, because up until then, our financial industry had been under some competitive pressure, mainly from the U.S., to extend more mortgages to the subprime component and so forth.

We cannot forget that these kinds of pressures exist. They are bound to come up again some day, in which case we cannot just be sanguine in the fact that we have come through this pretty well. We have to be forward looking and think about the prudent regulatory regime we should have in place for the long term.

notamment cet aspect anticyclique. Tout cela devra être débroussaillé et le comité aurait peut-être intérêt à entendre des représentants des établissements financiers canadiens pour examiner les détails pratiques et les difficultés de mise en œuvre d'une telle démarche.

La question suivante concerne le modèle « créer pour céder », pour éviter une autre défaillance du papier commercial adossé à des actifs, le PCAA, ainsi que le rôle des agences de crédit. Comme je l'ai dit, la défaillance du marché du PCAA était d'origine purement canadienne. Le marché avait connu une expansion considérable dans les années précédant sa défaillance en 2007. Les règles canadiennes concernant ce produit, qui ne sont pas aussi rigoureuses que celles d'autres pays, ont contribué au problème. Les cotes favorables données par une agence de crédit en particulier ont également joué un rôle. Le comité voudra peut-être convoquer des experts financiers du secteur public et du secteur privé pour examiner comment les créateurs de titres pourraient être incités à surveiller les prêts sous-jacents de façon à éviter une défaillance similaire à l'avenir.

Le comité aurait peut-être aussi intérêt à convoquer des agences de crédit pour en savoir plus sur leurs méthodes, ainsi que des organismes de réglementation gouvernementaux pour savoir comment les agences de crédit pourraient être assujetties à une surveillance accrue.

Autre question, la réglementation des marchés hypothécaires. Le comité voudra peut-être se demander s'il serait plus prudent pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la SCHL, d'exiger à nouveau un versement comptant minimum de 25 p. 100 pour les hypothèques conventionnelles et de 10 p. 100 pour les hypothèques à taux d'endettement élevé, par rapport aux 20 p. 100 et 5 p. 100 actuels. Il pourrait alors convoquer des experts financiers et du secteur du logement, ainsi que des représentants du gouvernement et de la banque centrale.

Je mentionne cela parce que, juste avant la crise, le Canada avait décidé d'autoriser les acheteurs ayant une bonne cote de crédit à acheter sans versement comptant. En fait, il était même allé plus loin en autorisant les banques à accorder jusqu'à 103 ou 104 p. 100 de la valeur de l'hypothèque après intégration des frais de transaction. Nous avions donc une pratique qui n'était pas très différente de celle des États-Unis. Cela s'est produit vers la fin de 2006. Je crois que la Banque Scotia avait commencé en octobre mais le gouvernement est intervenu vers la fin de 2008 pour interdire cette pratique.

Permettez-moi de préciser que, selon mes conversations avec des experts financiers, entre autres, le Canada a eu de la chance que la crise financière éclate quand elle l'a fait car, jusqu'à ce moment-là, notre secteur financier était sujet à une certaine pression concurrentielle, surtout des États-Unis, pour accorder plus d'hypothèques à haut risque, entre autres.

Il ne faut pas oublier que des pressions de ce genre existent. Elles sont vouées à réapparaître un jour, auquel cas nous ne devons pas nous contenter de la satisfaction d'avoir assez bien traversé cette crise. Il nous incombe de penser à l'avenir et de prévoir le régime de réglementation prudent que nous devrions instaurer pour le long terme.

The next item is macro prudential regulation. The G20 leaders' process is committed to overlaying macro prudential regulation onto micro prudential regulation. This could pose a difficult challenge for Canada, considering that we have a fairly complex regulatory system which is split between federal and provincial levels for the three pillars, not to mention credit unions. The committee may want to invite appropriate officials from federal and provincial finance departments, as well as officials from regulatory bodies, to discuss how Canada may best adopt a macro prudential approach in addition to a micro prudential one.

We benefit in Canada from coordinating committees, so some of this work is being done, but we will see more evolution taking place, and the committee may want to learn more about how this should be done. It is important; it is one of the key long-term policy responses, that our regulators take a macro prudential approach.

The next item is moral hazard. I mentioned that G7 finance ministers in their five-point plan of action in October 2008 made an important pledge to support systemically important financial institutions and prevent their failure. While this pledge was extremely important to give confidence during a time of market turmoil and recession, what will the impact be once we recover? Is this a licence to financial institutions to take on more risk than they otherwise would? I heard the governor of the Bank of Canada speak on this just the other day. It is indeed something we need to think about.

George Soros, the international financier, spoke on this, and he thinks the system is fraught with moral hazard right now and that the only thing that can be done is to have strict regulations rein in the industry so that they do not take advantage here.

Perhaps the committee would want to hear from Finance Canada officials in terms of what they intend it do to address the moral hazard implications of this pledge.

The next item is lessons learned by the Canadian financial industry from the crisis. The committee might focus on how Canadian financial institutions are changing their business models in response to the crisis, protecting themselves from future instability and what key lessons they are taking from the crisis, what the competitive challenges are for them in the new environment and how they see their peers in other countries changing and adapting. The committee might invite presenters from the Canadian financial industry and from the government.

The next item is the government policy responses, what worked well and what might have worked better. In particular, I would think the committee should focus on the extraordinary financing network and obtain the perspective of the financial industry on this government policy response.

La question suivante est la réglementation macroprudentielle. Le processus des dirigeants du G20 prévoit l'ajout d'une réglementation macroprudentielle à la réglementation microprudentielle. Cela pourrait poser un problème pour le Canada puisque nous avons un dispositif de réglementation assez complexe réparti entre les niveaux fédéral et provincial pour les trois piliers, sans parler des caisses de crédit. Le comité voudra peut-être inviter des représentants des ministères des Finances fédéral et provinciaux, ainsi que des organismes de réglementation, pour voir comment le Canada pourrait le mieux adopter une approche macroprudentielle en plus de l'approche microprudentielle.

Une partie de ce travail se fait déjà car nous bénéficions au Canada de comités de coordination mais cette situation continue d'évoluer et le comité voudra peut-être se pencher sur cette question. Elle est importante. L'adoption par nos organismes de réglementation d'une approche macroprudentielle est l'une des principales réponses à long terme à la crise.

La question suivante est ce qu'on appelle le risque moral. J'ai dit que les ministres des Finances du G-7, dans leur plan d'action en cinq points d'octobre 2008, ont pris l'engagement important de soutenir les établissements financiers revêtant une importance systémique et d'éviter leur faillite. Cet engagement était extrêmement important pour rétablir la confiance durant une période de perturbation des marchés et de récession mais quelle en sera l'incidence après le redressement de la situation? Est-ce que ce sera pour les établissements financiers un blanc-seing pour prendre plus de risques que normalement? J'ai entendu le gouverneur de la Banque du Canada s'exprimer à ce sujet l'autre jour. C'est une question qui mérite réflexion.

George Soros, le financier international, s'est lui aussi exprimé à ce sujet. Il pense que le système actuel est très exposé au risque moral et que la seule chose à faire est d'adopter des règlements rigoureux pour freiner le secteur afin qu'il n'en profite pas.

Le comité pourrait convoquer des représentants de Finances Canada pour leur demander ce qu'ils ont l'intention de faire relativement à la mise en œuvre de cet engagement sur le risque moral.

La question suivante concerne les leçons tirées de la crise par le secteur financier du Canada. Le comité pourrait peut-être se pencher sur la manière dont les établissements financiers canadiens modifient leurs méthodes en réaction à la crise afin de se protéger contre l'instabilité future. Il pourrait aussi examiner les principales leçons qu'ils tirent de cette crise, les difficultés auxquelles ils seront confrontés sur le plan de la concurrence dans ce nouvel environnement, et la manière dont leurs homologues des autres pays s'adaptent à la nouvelle situation. Pour ce faire, il pourrait inviter des représentants du secteur financier canadien et du gouvernement.

La question suivante porte sur les réactions du gouvernement, celles qui ont été efficaces et celles qui auraient pu l'être plus. Je crois en particulier que le comité devrait se concentrer sur le Cadre de financement exceptionnel en demandant au secteur financier ce qu'il pense de cette politique du gouvernement.

Finally, something came to me while I was preparing these materials for you. That is, the difficulty in obtaining good housing financial information in Canada. I find it more difficult to obtain Canadian data than U.S. data, specifically data dealing with the subprime mortgage market and data on foreclosures. As well, one must go to a variety of sources. It might be more desirable to collect the data under one statistical agency and have that agency tasked with turning out regular reports on the housing market conditions.

That is from the point of view of transparency, so that we can obtain this data readily and so it will cast a greater spotlight on our housing industry, alerting policy makers in the wider public to emerging problems. The committee may wish to look into this issue, and I would suggest inviting CMHC as a start.

The Chair: Thank you very much, Mr. Rodgers. You have given us much food for thought. It has been very helpful indeed. Would it be possible to get a copy of your notes on your final portion?

Mr. Rodgers: Yes, certainly.

The Chair: We will distribute those to members of the committee when they are translated.

Senator Greene: Your presentation and the paper I read last night were among the best I have ever read on these issues. I have read parts of the story before in other articles and so on, but never before has it all been part of a synthesis that I could readily understand. It is quite wonderful.

Many people blame the United States for the problems that we are in, and, certainly, that is the place where the problems originated. They have a tendency, I think, to blame the U.S. and say that they did not know what they were doing or that they took a break from reality or whatever.

I tend to think that we are in the trouble we are in as part of the natural tension in a free market and a democratic society between the regulators and the anti-regulators. The anti-regulators win a couple of victories, and then the regulators come in to save the day and they might overdo it, and then the anti-regulators come back in and ease up.

I have a tendency to think what we have experienced, we will experience again, because it is a natural part of both a free market and the democratic system under which we live.

Could you comment on that?

Mr. Rodgers: There is no question that the epicentre of the crisis was the U.S., and a lot of what happened there was their own failings, but it was not just their failings. It was an internationally induced crisis as well, as I mentioned, in terms of the global imbalances.

Finalement, une idée m'est venue pendant la préparation de ma comparaison. Il s'agit de la difficulté que nous avons au Canada à obtenir de bonnes informations financières sur le secteur domiciliaire. Je constate qu'il est plus difficile d'obtenir des données canadiennes que des données américaines, notamment sur le marché des hypothèques à haut risque et sur les forclusions. On doit en outre s'adresser à maintes sources différentes. Il pourrait être souhaitable de réunir toutes les informations dans une seule agence statistique qui aurait pour tâche de produire à intervalles réguliers des rapports sur la situation du marché domiciliaire.

Je formule cette suggestion par souci de transparence, afin que nous puissions obtenir ces données facilement et jeter un meilleur éclairage sur le secteur du logement, ce qui permettrait d'alerter les décideurs et le public sur les problèmes émergents. Le comité voudra peut-être se pencher sur cette question en invitant d'abord la SCHL.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Rodgers. Nous avons maintenant beaucoup de choses à nous mettre sous la dent. Tout ce que vous avez dit nous sera très utile. Pourriez-vous nous remettre une copie de vos notes sur la dernière partie?

M. Rodgers : Certainement.

Le président : Nous les distribuerons aux membres du comité quand elles auront été traduites.

Le sénateur Greene : Votre exposé et la communication que j'ai lue hier soir sont les meilleures choses que j'ai entendues ou lues sur ces questions. J'avais déjà lu certains éléments dans d'autres articles mais je n'avais jamais entendu de synthèse aussi claire et, pour moi, compréhensible. C'est tout à fait excellent.

Bien des gens attribuent aux États-Unis la responsabilité des problèmes que nous connaissons, et il est certain que c'est là qu'ils trouvent leur origine. Cependant, je pense que ces gens ont tendance à blâmer les États-Unis en disant qu'ils ne savaient pas ce qu'ils faisaient ou qu'ils étaient déconnectés de la réalité.

Pour ma part, j'ai tendance à croire que nous sommes en difficulté à cause de la tension naturelle qui existe dans un marché libre et dans une société démocratique entre les partisans et les adversaires de la réglementation. Les anti-réglementation gagnent quelques victoires, puis les pro-réglementation viennent nous sauver la mise mais, comme ils en font peut-être un peu trop, les anti-réglementation reviennent sur la scène et assouplissent de nouveau les règles.

J'ai tendance à croire que nous reverrons ce que nous venons de voir parce que c'est un aspect naturel d'un marché libre et du système démocratique dans lequel nous vivons.

Qu'en pensez-vous?

M. Rodgers : Il ne fait aucun doute que l'épicentre de la crise se trouvait aux États-Unis et que bien des choses qui sont arrivées résultaient de leurs propres défaillances, mais pas seulement. Il s'agissait aussi d'une crise d'origine internationale induite par les déséquilibres mondiaux.

In the famous speech given by Ben Bernanke in 2005 where he coined the term "global glut of savings," he said much was made of U.S. fiscal deficits leading to their large requirement to borrow and so forth. He said that if they were running balanced budgets instead, it would not have made a very big difference. Their current account deficit might have been 20 per cent lower, or something like that, but they still would have been a heavy borrower, and a lot of those conditions that created the crisis would have been in place.

Therefore, one had to really look externally as to what was happening. There is no question that in this day and age of large and growing economies with inflexible exchange rates it presents a problem. China ascended to the World Trade Organization in 2001. Their trade just took off after that but, combined with a fixed exchange rate, they have been running the biggest beggar-thy-neighbour competitive devaluation policy that the world has ever seen. This cannot be ignored. I agree with your first statement that it is not just a U.S. problem.

You also mentioned that there are always tensions between regulators and business, with business pushing regulators to the hilt. Indeed, you did get regulatory arbitrage. I mentioned earlier about the relaxation of the net capital rules by the Securities Exchange Commission, which was prompted by the Europeans introducing a directive along these lines. The U.S. industry said that they needed the same thing. Hopefully through greater coordination at the regulatory level, we will be able to stifle this kind of activity.

As the world becomes more and more globalized, it needs to respond in terms of international policies to which everyone will adhere. Certainly, some countries will not play along. Currently, the G20 has banded together to represent 87 per cent of the world's economy. Outlier nations continue to act a certain way but the G20 is putting more and more pressure on them. They are trying to take the lid off tax havens and countries with banking secrecy by pressuring them to change. Going forward, we will see more penalties or sanctions or other such action applied to these countries with deemed non-responsive governments. If they are not responsive to the G20 request, actions of some sort will be taken against them, so it is at their own economic peril to ignore this. The whole process being unleashed is one of trying to obtain greater cooperation in terms of coordinating international policies.

That being said, there will always be pressure due to sheer competition, whereby industry will tell the regulators that they are stifling them and so they are falling behind. That will continue no matter what happens. Some economies in the world are more productive than we are in certain sectors due to the low wage rates and an abundant source of labour, such as in China. China creates 1 million jobs per month. They put infrastructure in place that is equivalent to the city of Vancouver every month. That is how fast they are growing.

Dans le fameux discours qu'il a prononcé en 2005 et dans lequel il a parlé d'une « orgie d'épargne mondiale », Ben Bernanke a dit qu'on avait fait grand cas des énormes déficits budgétaires qui avaient amené les États-Unis à beaucoup emprunter, et cetera. Il a cependant ajouté que, si les États-Unis avaient plutôt eu des budgets équilibrés, cela n'aurait pas changé grand-chose. Le déficit de leur compte courant aurait peut-être été de 20 p. 100 moins élevé, à peu près, mais ils auraient quand même beaucoup emprunté et beaucoup des facteurs qui ont engendré la crise auraient quand même étaient présents.

Par conséquent, il faut voir également ce qui s'est produit à l'extérieur. Il ne fait aucun doute qu'à notre époque d'économies vastes et croissantes, l'existence de taux de change fixes pose un problème. La Chine a accédé à l'Organisation mondiale du commerce en 2001. Son commerce extérieur a nettement décollé après ça mais, avec son taux de change fixe, elle a appliqué la politique de dévaluation compétitive la plus massive jamais vue, en faisant fi des autres pays. On ne peut pas faire fi de cette réalité. Je partage donc votre première affirmation que ce n'est pas un problème seulement américain.

Vous dites aussi qu'il y a toujours des tensions entre les organismes de réglementation et les entreprises, ces dernières allant au bout des limites établies par les premiers. De fait, il y a eu de l'arbitrage réglementaire. J'ai parlé plus tôt de l'assouplissement des règles de capital net par la Securities and Exchange Commission, mesure prise parce que les Européens avaient introduit une directive dans ce sens. Le secteur financier américain a réclamé la même chose. Idéalement, une meilleure coordination des organismes de réglementation permettra à l'avenir d'étouffer ce genre d'activité.

Comme nos économies sont de plus en plus mondialisées, nous devons agir au moyen de politiques internationales acceptées par tous. Certes, il y aura des pays qui ne joueront pas le jeu. À l'heure actuelle, le G20 représente 87 p. 100 de l'économie mondiale. Les pays de l'extérieur continueront de faire ce qu'ils veulent mais le G20 exercera de plus en plus de pressions sur eux. Par exemple, il exerce actuellement des pressions sur les abris fiscaux et sur les pays du secret bancaire pour les amener à résipiscence. À l'avenir, on imposera plus de pénalités ou de sanctions, ou d'autres mesures, aux pays dont on juge que les gouvernements refusent d'agir. Ceux qui ne répondent pas à la demande du G20 feront l'objet de diverses mesures et c'est donc à leur péril économique qu'ils résisteront. Tout le processus qui vient d'être enclenché vise à obtenir plus de coopération afin d'assurer la coordination des politiques internationales.

Cela dit, il y aura toujours des pressions issues de la concurrence, purement et simplement, et des entreprises qui diront aux organismes de réglementation qu'ils les étouffent et qu'elles ont des difficultés. Cela continuera quoi qu'on fasse. Certaines économies sont plus productives que nous dans certains secteurs, à cause de bas salaires et d'une offre de main-d'œuvre abondante, comme la Chine. La Chine crée 1 million d'emplois par mois. Elle construit chaque mois des infrastructures équivalant à toute la ville de Vancouver. Voilà le rythme auquel elle avance.

Canada has an aging population, and that holds true for many advanced western countries. We will find it difficult to compete in the future so those tensions will remain. The Department of Finance will always have to look at everything in a balanced way — what is right for industry and what is right for consumers — and try to follow the right course. There is no doubt that in the regulatory world there is a variety of tensions that govern how policy is set.

Senator Frum: You mentioned that the world will be able to pressure China if it does not change the fixed exchange rates. What kinds of levers exist to take action?

Mr. Rodgers: We have been seeing it for a long time. When our central bankers go to that part of the world, they try to use their moral suasion in their speeches. Basically, they say what the right thing would be for them to do, but it has been largely ignored. There is a mindset among the Chinese that this is absolutely anathema. They cannot even fathom it. They have to work on changing the mindset of the Chinese and instil upon them the idea of understanding their international responsibilities, in particular in light of the fact that we allowed them to accede to the World Trade Organization. While it is fine to have a currency board for Hong Kong or even for Argentina or other, when you are talking about one of the leading economies of the world in terms of its sheer size, it is too destabilizing for them to maintain these old policies. As a starting point, more needs to be done to educate them. To date, the odd central bank speech has not been sufficient. In the previous U.S. Congress a number of bills were put forward to deal with this, but they were private member bills that never went too far. More recently, the U.S. has been talking tougher, and perhaps something will be done in the end. This is the concern. If things get too bad, we could very well see some more force majeure action taken against the Chinese. Before we ever get there, it will be a slow step-wise incremental process of trying to bring them along. They can keep a fixed exchange rate as long as they revalue it every so often to reflect underlying fundamentals. The key is to try to keep the exchange rate in sync with the fundamentals.

Senator Harb: We would be wrong to blame China, in a sense, because as you just said, China brings about \$2.3 trillion in assets to the U.S. that prop up the U.S. economy. One would think that China must have taken a big hit when the markets went down thanks to the lack of regulation in the U.S. and the fact that they cannot enforce something that does not exist. I am interested in your comments on this.

As well, perhaps you could comment on the vast majority of products shipped to the U.S. from China that are made by American corporations with plants in China. They take advantage of the cheap labour in China to bring goods to the U.S. for sale to consumers and the government increases their revenues through the related taxation. That plays a very important role. Ask Wal-Mart; they will tell you.

Le Canada a une population vieillissante, comme beaucoup de pays occidentaux industrialisés. Nous constaterons à l'avenir qu'il nous est plus difficile d'être compétitifs et les tensions ne vont pas disparaître. Le ministère des Finances sera donc obligé d'analyser la situation de manière équilibrée — ce qui est bon pour l'industrie et ce qui est bon pour le consommateur — afin de trouver le bon chemin. Il ne fait aucun doute qu'il y a dans le monde réglementaire une multitude de tensions qui régissent l'élaboration des politiques.

Le sénateur Frum : Vous avez dit que le monde pourra exercer des pressions sur la Chine si elle ne change pas sa politique de taux de change fixes. De quels leviers dispose-t-on à cet égard?

M. Rodgers : On essaye de le faire depuis longtemps. Quand les gouverneurs de banques centrales vont dans cette partie du monde, ils essayent de convaincre leurs interlocuteurs par leurs discours. Essentiellement, ils leur disent ce qu'ils devraient faire dans leur propre intérêt mais, jusqu'à présent, leurs interlocuteurs ont fait la sourde oreille. Dans l'esprit des Chinois, c'est l'anathème pur et simple. Ils ne peuvent même pas concevoir ça. On doit donc essayer de changer l'idée fixe des Chinois et essayer de leur donner le sens de leurs responsabilités internationales, d'autant plus que nous leur avons permis d'entrer à l'Organisation mondiale du commerce. Il est peut-être concevable qu'il y ait une caisse d'émission à Hong Kong, ou même en Argentine ou ailleurs mais, quand on parle de l'une des premières économies au monde de par la taille, il est trop destabilisateur pour eux de maintenir ces vieilles politiques. La première chose à faire est donc de commencer par les éduquer. Jusqu'à présent, les discours des banques centrales n'ont pas suffi. Lors de la dernière session du Congrès des États-Unis, plusieurs projets de loi ont été proposés pour faire face à cette situation, mais il s'agissait de projets de loi d'initiative privée qui ne sont jamais allés très loin. Depuis quelque temps, les États-Unis haussent le ton et cela produira peut-être quelque chose. Voici d'ailleurs le risque : si la situation devient trop grave, certaines mesures de force majeure risquent d'être prises contre les Chinois. Avant d'en arriver là, il y aura une lente montée progressive des mesures pour essayer de les amener à résipiscence. Ils peuvent conserver un taux de change fixe s'ils acceptent de le réévaluer de temps à autre pour tenir compte de l'évolution des fondamentaux. L'essentiel est d'essayer de maintenir le taux de change synchronisé avec les fondamentaux.

Le sénateur Harb : Nous aurions tort de blâmer la Chine car, comme vous l'avez dit, elle apporte 2,3 billions d'actifs aux États-Unis pour soutenir leur économie. On peut supposer que la Chine a subi un dur coup lorsque les marchés se sont effondrés à cause du manque de réglementation aux États-Unis et du fait qu'ils ne peuvent pas faire appliquer quelque chose qui n'existe pas. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus.

Peut-être pourriez-vous aussi me dire ce que vous pensez de la très grande majorité des produits expédiés aux États-Unis par la Chine et fabriqués par des entreprises américaines implantées en Chine. Elles tirent parti de la main-d'œuvre chinoise bon marché pour expédier des produits de consommation aux États-Unis et le gouvernement accroît leurs revenus par la fiscalité. Cela joue un rôle très important. Demandez à Wal-Mart, ils vous le diront.

This committee travelled to New York two or three years ago where we met with some investment bankers. We were told that there is what they call a "herd mentality" among investors of the big pension funds. Curiously, they all place their bets the same way. No one thinks to be contrary to the trends. One might conclude that there was not much competition with everyone betting the same way. All of the sovereign funds from Saudi Arabia and other places around the world will be invested in the same way because they all follow the herd because that is what the herd tells them to do. To a large extent, that played a role in creating the bubble. When it burst, it really burst big because there were not a lot of people on the other side to take advantage of the shortfall. That is part of why we had the crisis.

Many people seem to go back to this sub-prime bubble, which frustrates me a bit. I will tell you why, and your statistic proves it. In 2004 through 2006 we had the maximum amount of money that was lent to sub-prime. You said, in your own statistic, that the delinquency rate for this was at 41 per cent. If I want to do the math, I will say 41 out of 20, so that is about 10 per cent of the overall housing market. That could not be one of the reasons why this whole situation became such a mess. I agree with you that the situation became a mess because there are no regulations in the U.S. market and because there is no enforcement of those regulations. What frustrates me is the fact that no one is being punished. There is no deterrent.

In 2005 we started to feel there was a problem, and what did we do? According to your notes, and I agree with them, we started to tighten up. We increased the interest rate, and therefore, I submit, we caused a crisis. In 2008 what did we do? We decreased the interest rate because we wanted to loosen it up again.

In one way we tell people they are buying too much, they have to stop, we have to increase the interest rate, and so on; and then, when the recession hit, and hit big, we turned around and told people they need to spend more, go out and buy goods.

Obviously, the tool in question, the interest rate and the way it is used, plays an important role in the problem. Personally, what I found missing from this presentation is the fact that the key element to this whole crisis is the fact that there is no international standard when it comes to investment. When you lack that standard, you see funds jumping all over the place, creating bubbles in different parts of the world, and causing crises. If you add that to the fact that you do not have proper rules in place, then you have a mess.

The Chair: I think there might be more than one question in there, senator. I saw the witness writing furiously. We will see how he kept up.

Mr. Rodgers: Yes, there is no question that those who are holding U.S. assets right now may be taking a downturn. However, in the case of China, they keep their currency pretty well fixed to the U.S. dollar, so they are not depreciating, or

Notre comité s'est rendu à New York il y a deux ou trois ans avec quelques banquiers d'investissement. On nous a dit qu'il y a un instinct grégaire chez les investisseurs des gros fonds de pension. Curieusement, ils parlent tous de la même manière. Aucun ne joue contre la tendance dominante. On pourrait conclure qu'il n'y avait pas beaucoup de concurrence si tout le monde pariait dans le même sens. Tous les fonds souverains d'Arabie saoudite et d'ailleurs font les mêmes investissements parce qu'ils suivent tous le troupeau, parce que c'est ce que le troupeau leur dit de faire. À bien des égards, ils ont contribué à créer la bulle. Lorsqu'elle a éclaté, elle a fait beaucoup de dégâts parce qu'il n'y avait pas beaucoup de monde de l'autre côté pour tirer profit de la chute. C'est en partie pourquoi nous avons eu la crise.

Beaucoup de gens ramènent la crise à la bulle des hypothèques à haut risque, ce que je trouve un peu frustrant. Je vais vous dire pourquoi, et vos chiffres le prouvent. De 2004 à 2006, nous avons eu le maximum d'argent prêté à des clients à haut risque. Vous nous avez dit que le taux des défauts de paiement dans ce secteur atteignait 41 p. 100. Si je fais le calcul, je dirais que 41 sur 20, ça fait à peu près 10 p. 100 de tout le marché domiciliaire. Ça ne peut pas être l'une des raisons pour lesquelles cette situation est devenue tellement catastrophique. Je conviens avec vous que la situation est devenue catastrophique parce qu'il n'y a pas de réglementation du marché américain et parce qu'il n'y a pas d'imposition de cette réglementation. Ce qui me frustre, c'est que personne n'est puni. Il n'y a pas de dissuasion.

En 2005, nous avons commencé avoir apparemment le problème et qu'avons-nous fait? Selon vos notes, et je partage votre opinion, nous avons commencé à resserrer. Nous avons augmenté le taux d'intérêt et, par conséquent, selon moi, nous avons causé une crise. En 2008, qu'avons-nous fait? Nous avons baissé le taux d'intérêt parce que nous voulions détendre à nouveau le marché.

Au début, nous disons aux gens qu'ils achètent trop, qu'ils doivent arrêter, et nous augmentons le taux d'intérêt. Ensuite, quand la récession arrive et qu'elle est brutale, nous faisons demi-tour et disons aux gens qu'ils doivent dépenser plus et aller acheter des choses.

Évidemment, l'outil en question, le taux d'intérêt et la manière dont il est utilisé, joue un rôle important dans le problème. Personnellement, ce qui manquait dans cet exposé, à mon avis, c'est que l'élément clé de toute cette crise est le fait qu'il n'y a pas de norme internationale en matière d'investissement. Quand il n'y a pas de norme, les fonds d'investissement font ce qu'ils veulent et créent des bulles dans différentes parties du monde, et causent des crises. Si vous ajoutez ça au fait que vous n'avez pas de règles adéquates, vous avez une catastrophe.

Le président : Je crois qu'il y avait plus d'une question là-dedans, sénateur, car j'ai vu le témoin écrire furieusement. Nous verrons bien s'il a pu tout noter.

M. Rodgers : Oui, il ne fait aucun doute que ceux qui détiennent actuellement des actifs américains subissent des pertes. Toutefois, en ce qui concerne la Chine, elle maintient un taux de change relativement fixe par rapport au dollar américain,

appreciating for that matter. They are obtaining lower returns right now, but that is a worldwide phenomenon.

Yes, there were good aspects to what went on with China, and that may be why the situation was excused, in a way, for as long as it has been. I think social stability is the major policy directive of the Chinese. They have all these millions of people coming from rural areas into cities each year. They estimate the migration is 20 million, and there are only 12 million jobs. It is a considerable challenge for the policy-makers there to deal with this.

Our policy-makers are sympathetic to that too. We understand what they are working with and their challenges. That is not lost on us. We understand their need to be highly successful in export markets in order to be able to provide these jobs and maintain social stability, because there is not enough domestic market there.

However, we have evolved to a situation now where this country has \$2.3 trillion of exchange-rate reserves. By maintaining a fixed currency, they have to invest those in foreign assets, when they could be turning around and investing more in themselves, and building up their domestic economy.

I represent Canada on the APEC Economic Committee, and this is an issue we talk about there. They will have to do this more and more. It is not just China. There are other Asian economies whose whole economic policy has a hyper focus on export promotion, to the detriment of their domestic economy. Then they become huge savers because there is a lack of social safety nets. We call these precautionary savings. They save far beyond what they should. If the governments started to modernize, there would be less need for that, and all of this would start to rebalance the world economy again.

I guess you could say it is growing pains for China to gradually make their way more fully as an international player. This is a process under way right now, but we have to keep encouraging this to take place so that the world is operating in a better balance. If not, the potential problem is that you will have a backlash among policy-makers. If we start to go through a lost decade, like Japan did in the 1990s, and if we are connecting that heavily to practices elsewhere, and, despite the G20 process, say, some nations within that process are not acting cooperatively, then you could see the whole system start to break down, and this would be unfortunate.

It comes back to conveying the information that it is in their best interest to do this. We cannot be seduced by the fact that all this Chinese investment in our assets allows us to run big deficits, and this is great. Nor can we be misled by the fact that it keeps their currency down so much that their products are dirt cheap and I can walk into Rona and pick up a Chinese product that

c'est-à-dire qu'elle ne déprécie ni n'apprécie pas sa monnaie. Elle obtient actuellement de faibles taux de rendement mais c'est un phénomène mondial.

Oui, il y a eu de bons aspects dans ce qui s'est passé avec la Chine et c'est peut-être pourquoi la situation a été tolérée, d'une certaine manière, pendant si longtemps. Je pense que l'objectif politique primordial des Chinois est la stabilité sociale. Ils ont des millions de gens qui quittent chaque année les campagnes pour s'établir en ville. Selon leurs estimations, c'est une migration de 20 millions de personnes et il n'y a que 12 millions d'emplois. C'est un défi considérable pour les pouvoirs publics.

Nos décideurs sympathisent avec eux. Nous comprenons leur situation et leurs difficultés. Cela ne nous est pas inconnu. Nous comprenons qu'ils ont besoin de connaître beaucoup de succès sur les marchés d'exportation pour pouvoir donner du travail à leur population et maintenir la stabilité sociale puisque leur marché intérieur n'est pas suffisant.

Toutefois, l'évolution de la situation fait que ce pays détient maintenant 2,3 billions de réserves de change. En maintenant des parités fixes, les Chinois doivent investir ces sommes dans des actifs étrangers alors qu'ils pourraient changer de politique et investir plus chez eux pour assurer l'expansion de leur économie intérieure.

Je représente le Canada au sein du Comité économique de l'APEC et c'est une question dont nous discutons. Ils vont devoir faire ça de plus en plus. Ce n'est d'ailleurs pas que la Chine. Il y a d'autres économies asiatiques dont toute la politique économique a été hyper focalisée sur la promotion des exportations, au détriment de la consommation intérieure. Ce sont donc devenus d'énormes épargnants parce qu'ils n'ont pas de filets de sécurité sociaux. Nous appelons cela une épargne de précaution. Ces pays épargnent largement plus qu'ils ne le devraient. Si leurs gouvernements commençaient à moderniser, ils auraient moins besoin d'épargner et cela commencerait à rééquilibrer l'économie mondiale.

Je suppose qu'on peut appeler ça une crise de croissance en ce qui concerne la Chine, pays qui prend peu à peu plus sa place au sein de l'économie internationale. C'est un processus qui a commencé mais nous devons encourager la Chine à continuer afin que le monde soit mieux équilibré. Sinon, ce qui risque d'arriver, c'est un mouvement de ressac de la part des pouvoirs publics. Si nous entrons dans une décennie perdue, comme le Japon l'a fait dans les années 1990, et si nous attribuons cela étroitement aux pratiques des autres, et si, malgré le processus du G20, certaines nations au sein de ce processus n'agissent pas en coopération, on risque de voir tout le système s'effondrer, ce qui serait regrettable.

Cela nous ramène à l'idée de leur faire comprendre qu'il est dans leur meilleur intérêt de faire ça. Nous ne devons pas nous laisser séduire par le fait que tout cet investissement chinois dans nos actifs nous permet d'assumer de gros déficits et que tout va bien. Nous ne devons pas non plus nous laisser bernier par le fait que la Chine maintient sa monnaie à un niveau tellement bas que

costs one third of something produced in North America with, perhaps, the same quality.

That is living in a fool's paradise. That cannot continue forever. You have probably heard the hollowing-out argument. As long as we are continuing this way, our industry cannot compete and it is being devastated. You just have to look over the last decade at all the small, one-industry towns that have been wiped out in Canada and the U.S. This is a reality. Part of this will happen anyway due to sheer competition, but we do not need unfair competition due to artificial means like fixed-currency regimes and beggar-thy-neighbour policies.

You also mentioned the herd mentality. Yes, this is a bit of a concern now. In terms of the global economy, we have all gone into recession at the same time, and now we are all coordinating ourselves at the same time to undertake policies. I think we will see more of this. In the past, because we were not so coordinated, it always appeared that we had some economic sectors of the world growing at times when others did not, and somehow the world economy kept growing overall. You just have to look at the last major crisis, which was the Asia crisis in the late 1990s. It had a severe impact on that part of the world but look at the impact elsewhere. Look how it affected Canada. Canada was affected in an asymmetric manner. B.C. which traded so heavily with Asia, went into recession. The rest of the country was okay and Canada continued on fairly well.

This time it is truly shocking seeing that we have all gone down at the same time. One really has to think, as we coordinate ourselves better going forward and forming more and more economic blocs, that we will see more synchronization in the business cycle. That poses big challenges when we are all down at the same time, or even all up at the same time. I think that is a legitimate concern.

Have I answered all your questions?

Senator Harb: Yes, pretty well. Thank you.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I want to thank you for this succinct but very complete summary of the events. There is one issue you have not dealt with as much as the others, the issue of compensation, which has been the root of the development of toxic products.

Unless I am mistaken, in our own regulating organizations, such as our financial institutions inspector, people are not paid \$4 or \$5 million per year. They are compensated like you are, like

ses produits se vendent pour des bouchées de pain et que je peux aller chez Rona acheter un produit chinois qui me coûtera le tiers de son équivalent fabriqué en Amérique du Nord, peut-être même avec la même qualité.

Cela reviendrait à vivre dans un monde de dupes. Ça ne peut pas continuer. Vous avez probablement entendu parler de la thèse de l'éviscération de notre économie. Si nous continuons comme ça, nos entreprises ne pourront pas résister à la concurrence et seront dévastées. Il suffit de voir ce qui s'est passé pendant la dernière décennie, quand toutes sortes de petites collectivités mono-industrielles ont été rayées de la carte au Canada et aux États-Unis. C'est la réalité. Certes, une partie de ce phénomène est inévitable, tout simplement à cause de la concurrence, mais nous n'avons pas besoin en plus d'une concurrence déloyale menée avec des moyens artificiels comme des systèmes de taux de change fixes et des politiques de dévastation des voisins.

Vous avez parlé d'un instinct grégaire. Oui, cela fait partie des préoccupations à l'heure actuelle. En ce qui concerne l'économie mondiale, nous sommes tous entrés en récession en même temps et nous sommes tous en train de coordonner nos politiques pour en sortir. Je pense que cela se fera de plus en plus. Par le passé, comme il n'y avait pas tant de coordination, on avait toujours l'impression que certains secteurs poursuivaient leur expansion quand d'autres s'arrêtaient et que, d'une certaine manière, l'économie mondiale continuait sa croissance. Il suffit de voir la dernière grande crise, qui a été la crise de l'Asie à la fin des années 1990. Elle a eu une incidence profonde sur cette partie du monde mais voyez quelle a été son incidence ailleurs. Voyez quel a été son effet au Canada. Le Canada a été touché de manière asymétrique. La Colombie-Britannique, qui négociait beaucoup avec l'Asie, est entrée en récession. Le reste du pays n'a pas été touché et le Canada a continué sur son petit bonhomme de chemin.

Cette fois, c'est vraiment un choc de constater que nous avons tous chuté en même temps. On peut donc penser, alors que nous coordonnons nos efforts pour essayer de nous rétablir et que nous formons de plus en plus de blocs économiques, qu'il y aura une meilleure synchronisation dans le cycle des affaires. Il y a de gros problèmes lorsque nous chutons tous en même temps, ou même lorsque nous nous relevons tous en même temps. Je pense que c'est un souci légitime.

Ai-je répondu à toutes vos questions?

Le sénateur Harb : Oui, je crois. Merci.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette : Je tiens à vous remercier de nous avoir livré un résumé succinct et surtout le plus complet possible de la situation. Cependant, une question a été un peu moins traitée, soit la question de la rémunération des employés dans ce secteur, source du développement des produits toxiques.

Concernant les agences de réglementation du Canada, chez notre inspecteur des institutions financières, à ce que je sache, les gens ne sont pas payés 4 ou 5 millions de dollars par année. Ils

all bureaucrats are, and so they have no personal interest in not reporting things as they are.

This morning, I learned that credit rating agencies receive triple compensation for their assessment of toxic products or commercial paper. I had always thought that the fees were the same for all types of products but it would seem that assessing toxic products was much more rewarding financially.

Also, you did not talk very much about insurance companies. In the U.S., when you get a loan, it is backed by an insurance company. Two big corporations, Freddie Mac and Fannie Mae, provide insurance for all those transactions, and there are others such as AIG. All those people have received truly humongous amounts of compensation yet did produce anything tangible for the economy. They just took money from pension funds, generally for workers, from Canada, the U.S. and elsewhere.

We have seen this kind of commercial paper in Quebec. Corporations such as Jean Coutu have bought this type of paper. They have been paid back by the banks but what strikes me is that nobody in the regulating agencies, such as the Securities and Exchange Commission, blew the whistle and exposed this type of product.

I want to come back also to the mathematical model. To create such sophisticated financial products, originators used algorithms that can only be understood by mathematicians. It is with this type of financial model that the Caisse de dépôt in Quebec managed to lose \$40 billion. All that was hidden behind a scientific cover.

Now, we are assessing our portfolios and we find — as you said — that we had mortgages with about 5 per cent rates of interest but that those who bought them after they had been packaged got rates of return of 15 per cent or 20 per cent. How do you explain that? One does not have to be a lawyer, an economist, a financier or an accountant to understand that this equation is impossible, even with the best leverage imaginable. In some cases, they added to the packages credit card balances and automobile loans which were not necessarily very lucrative. It seems that everyone kept their eyes shut.

My colleague referred earlier to the herd mentality but I believe it was worse than that: people wanted to be well compensated, whether they were in our institutions — and here I refer to the Caisse de dépôt — or whether they were the people manipulating the funds and receiving bonuses for their performance.

I wonder if those famous bonuses tied to performance and profits that were paid by the financial institutions should not be clawed back?

And the same thing is true for credit rating agencies and financial institutions. In New York City, billions of dollars are still being paid for bonuses this year by financial institutions. In Canada, some experts I know in the industry are telling me that, in 2009, even though our pension funds are in jeopardy, Canadian

sont rémunérés comme vous, comme tous les technocrates, donc ils n'ont aucun intérêt personnel à ne pas montrer les choses telles qu'elles sont.

J'ai appris ce matin que les agences de notation avaient une triple compensation pour leur évaluation des produits toxiques ou du papier commercial. Je pensais que le tarif qu'ils avaient s'appliquait à n'importe quelle transaction, mais il semblerait que c'était plus avantageux.

En plus, vous n'avez pas tellement parlé des compagnies d'assurance. Aux États-Unis, vous obtenez le prêt, mais il y a une compagnie d'assurance derrière; deux grandes sociétés, Freddie Mac et Fannie Mae entre autres, assuraient toutes ces transactions, et IAG en particulier. Tous ces gens ont reçu des sommes absolument faramineuses en rémunération tout en ne produisant aucun bien du point de vue économique. Ils prenaient l'argent des fonds de pension, en général des travailleurs du Canada, des États-Unis ou d'ailleurs.

On a vu ce genre de papier au Québec. Des entreprises comme Jean Coutu y avaient placé des fonds. Les banques ont remboursé ces entreprises, mais ce qui m'étonne, c'est que personne au niveau des agences, comme par exemple la SEC, n'a sonné la fin de la récréation, personne n'a dénoncé ce genre de produit.

J'en reviens au modèle mathématique. Pour sortir un produit financier à ce point sophistiqué, on utilise un algorithme que seulement un mathématicien peut comprendre. C'est avec ce modèle financier que la Caisse de dépôt a perdu 40 milliards de dollars. On camoufle tout cela sous un couvert scientifique.

Maintenant, on évalue nos portefeuilles pour se rendre compte — et vous l'avez mentionné tantôt — qu'on avait des hypothèques à environ 5 p. 100, mais que celui qui les achetait en « package » avait 15 ou 20 p. 100 de rendement. Comment expliquer cela? Nul besoin d'être avocat, économiste, financier ou comptable pour comprendre que cette équation est impossible, malgré toutes les formules de levier qu'on pourrait imaginer. On ajoutait, dans certains cas, des cartes de crédit et des prêts automobiles qui n'étaient pas nécessairement très lucratifs. Il me semble que tout le monde s'est bandé les yeux.

Mon collègue a parlé, tantôt, du phénomène des moutons qui sautent dans le précipice, mais je pense qu'il y a eu pire : les gens voulaient aussi une rémunération, que ce soit nos institutions — et je parle de la Caisse de dépôt — que ce soit les gens qui manipulaient les fonds et qui recevaient des bonis en récompense de leurs performances.

J'aimerais savoir si les fameux bonis liés à la performance et au profit que paie l'institution financière devraient être récupérés?

C'est la même chose pour les agences de notation et les institutions financières. À New York, des milliards de dollars seront encore versés en bonis cette année. Au Canada, les experts que je connais dans le domaine financier me disent que, en 2009, alors que nos fonds de pension sont en péril, les bonis des

financial institutions will still pay significant bonuses. Indeed, thanks to higher bonuses than in 2008, people will receive even more compensation than last year.

How can we deal with that issue in order to protect the public interest? That money does not belong to them. The funds that they play with do not belong to them.

[English]

Mr. Rodgers: The question of remuneration is extremely important. It is important to Americans right now, and we have seen action from the President recently. He rolled back CEO salaries by 90 per cent. You asked how we can regulate this. The Americans are setting the example right now, showing just how far they are prepared to go.

This is unquestionably controversial. There are those who are asking how we will ensure good performance in financial institutions if this practice persists. They say we will see people shift away from major financial institutions and will not want to be bothered because they are not being compensated enough.

Some wonder where these will people go, and some say they will probably end up going to hedge funds or private equity funds. George Soros was asked recently what he thinks about this. He said that is good. This last crew has been a bunch of risk takers anyway and they are better off working for private equity funds and hedge funds and taking risks with investor money as opposed to depositors' money.

There is no question that the risk management problems can be tied to the way remuneration practices worked within financial institutions. Something has to be done here. There is already a process well under way. The Financial Stability Board has made some proposals in this regard that the G20 leaders have embraced. They want to have remuneration tied to long-term performance so a CEO cannot step in and take reckless decisions and make a killing in a year or two and get out the door, after which the place falls apart. Meanwhile he has enriched himself extraordinarily.

The thinking now is that it is better that performance bonuses be paid out over the long term or that there be clawbacks or such things to prevent that practice.

Look at the way we set up our own institutions. We have central bank governors with five- or seven-year terms. The whole idea is to ensure a long period of stability, so that they do not act recklessly and then leave. Normally over that period you will probably have some sort of business cycle take place, so they will be there, typically, in good times and bad. We do that at a government level. We should be seeing this more in the private sector too.

institutions financières canadiennes iront bon train; des rémunérations, par le biais de bonis plus élevés qu'en 2008, seront versées.

Comment peut-on régler cette question pour protéger l'intérêt public dorénavant? Ce ne sont pas leurs fonds. Les fonds dont ils disposent sont des fonds qui ne leur appartiennent pas.

[Traduction]

M. Rodgers : La question des rémunérations est extrêmement importante. Elle est importante pour les Américains actuellement et nous avons vu l'action récente du président qui a réduit certains salaires de PDG de 90 p. 100. Vous demandez comment on peut réglementer ça. Les Américains donnent l'exemple en ce moment en montrant jusqu'où ils sont prêts à aller.

C'est incontestablement controversé. D'aucuns se demandent comment nous pouvons nous assurer que les établissements financiers auront de bons rendements si cette pratique se maintient. Ils disent que nous allons voir des gens quitter les grands établissements financiers et tout laisser tomber parce qu'ils ne sont pas assez bien rémunérés.

D'autres se demandent où ces gens vont aller et disent qu'ils aboutiront probablement dans des fonds de couverture ou dans des fonds d'investissement privés. On a récemment demandé à George Soros ce qu'il en pense. Il a dit c'est une bonne chose. Ces gens étaient de toute façon des preneurs de risques et il est préférable qu'ils aillent travailler dans des fonds de placement privés et dans des fonds de couverture afin de prendre des risques avec l'argent des investisseurs plutôt qu'avec celui des déposants.

Il ne fait aucun doute que les problèmes de gestion du risque peuvent être reliés à la manière dont ont fonctionné les pratiques de rémunération des établissements financiers. Il faut faire quelque chose à ce sujet. On a déjà commencé à agir. Le Conseil de stabilité financière a formulé quelques propositions que les dirigeants du G20 ont acceptées. Ils veulent que la rémunération soit reliée au rendement à long terme de façon à éviter qu'un PDG arrive dans une société, prenne des décisions imprudentes, se fasse un pont d'or en un an ou deux puis s'en aille, et après lui le déluge. En attendant, il a fait fortune.

On pense aujourd'hui qu'il est préférable que les primes au rendement soient payées sur le long terme ou qu'elles puissent être reprises pour prévenir ce genre de pratique.

Voyez comment nous avons conçu nos propres institutions. Nous avons des gouverneurs de banques centrales ayant des mandats de cinq ou sept ans. L'objectif est d'assurer une longue période de stabilité et d'éviter qu'ils agissent avec imprudence puis se sauvent. Normalement, durant cette période, il y aura probablement eu un cycle économique complet et ils auront donc typiquement été présents au sommet et au creux de la vague. C'est ce que nous faisons au niveau du gouvernement. Nous devrions voir cela plus souvent dans le secteur privé aussi.

I alluded before to the Christopher Cox (SEC chair, 2005-09) argument about whether the private sector can be trusted to self-regulate. That was a philosophy that existed for a while. It really caught on. I think now that is a philosophy in utter retreat. We now know that does not work.

To go back to George Soros, this is a man who has made billions off of currency speculation and whatnot. He is considered a real oracle on these sorts of matters. The idea of economic orthodoxy is that markets will naturally head to equilibrium. Mr. Soros is not so sure about that: Markets can easily head to excess, so it is one of more boom and bust. The only way you can keep the scale of these fluctuations at more reasonable levels is through regulation. In this case it would be regulation of salaries of executives or people who are tied to risk taking within financial institutions, and this would be a desirable thing.

Senator Gerstein: May I start, Mr. Rodgers, by adding my comments to your outstanding presentation as has been indicated by my colleagues. Your excellent reputation which preceded you was well warranted.

Mr. Rodgers, history is dotted with financial bubbles and busts. It is almost 50 years since I graduated from school. Over the past 50 years there have been crises with conglomerates, several periods of crisis in the real estate business, junk bonds, savings and loans and of course the economic crisis we are facing today.

You have given us a framework of a number of things we might like to study here at the Banking Committee, which I am sure are very well accepted and will be very helpful. However, if I am not getting too personal, I would like to ask what keeps you up at night. What is in the back of your mind that could be the next crisis; or perhaps, for the younger members of this committee, what will they be able to look back at and say that on October 29, 2009, David Rodgers came to this committee and "he told us so"?

Mr. Rodgers: I do like to think about long-term trends, and I think a backdrop facing all of us in the advance economies is the aging populations. We will see, over the next 20 years, our worker-to-retiree ratio in this country falling from five to one down to two and a half to one.

We really should, at this time, be undertaking public policies of saving; running government surpluses, ideally; saving up for the pension and health costs that will mount on us down the road. If we do not protect ourselves well enough in this regard, the social compact will be compromised. We will have to see less promise to people later on, and this is a worry of mine.

I thought we were going along very well in this country, and now the Minister of Finance said we have a \$55 billion deficit in the works for this year. The Ontario deficit is \$25 billion, and Quebec re-ratcheted theirs up to \$5 billion. It is a total of \$90

J'ai fait allusion tout à l'heure à Christopher Cox, président de la SEC de 2005 à 2009, au sujet de la question de savoir si l'on peut faire confiance au secteur privé pour s'autoréglementer. C'est une philosophie qui a prévalu pendant un certain temps. Elle s'est vraiment répandue. Aujourd'hui, je pense qu'elle est totalement discréditée. Nous savons que ça ne marche pas.

Pour en revenir à George Soros, voilà un homme qui a gagné des milliards de dollars en spéculant sur les monnaies, entre autres choses. Il est considéré comme une sorte d'oracle sur ces choses-là. Le principe de l'orthodoxie économique est que les marchés retrouvent naturellement leur équilibre. M. Soros n'en est pas si sûr : les marchés peuvent facilement tomber dans l'excès et on assiste plus alors à des phénomènes d'emballement et d'effondrement. La seule manière de nous assurer que ces fluctuations restent raisonnables, c'est la réglementation. Dans ce cas, il s'agirait de réglementer les salaires des dirigeants d'entreprises ou des gens qui sont chargés de prendre des risques dans les établissements financiers, et ce serait souhaitable.

Le sénateur Gerstein : Permettez-moi d'abord, monsieur Rodgers, de me joindre à mes collègues pour vous féliciter de votre remarquable exposé. L'excellente réputation qui vous précédait était parfaitement justifiée.

Monsieur Rodgers, l'histoire est truffée de bulles financières qui ont éclaté. Ça fait près de 50 ans que j'ai terminé mes études et, durant cette période, il y a eu la crise des conglomerats, plusieurs crises du secteur immobilier, la crise des obligations de pacotille, la crise des sociétés d'épargne immobilière et, bien sûr, la crise nous traversons aujourd'hui.

Vous nous avez présenté un certain nombre de choses que notre comité pourrait étudier, et je suis sûr qu'elles seront très bien acceptées et seront très utiles. Toutefois, au risque de personnaliser trop mes remarques, j'aimerais vous demander ce qui vous tient éveillé la nuit. D'après vous, quelle pourrait être la prochaine crise? Ou plutôt, pour les jeunes membres de ce comité, que pourront-ils dire plus tard s'ils traversent une crise et qu'ils veulent dire : « Le 29 octobre 2009, David Rodgers était venu devant le Comité des banques et nous l'avait annoncé »?

M. Rodgers : J'aime analyser les tendances à long terme et je pense qu'il y a un phénomène auquel toutes les économies industrialisées vont être confrontées : le vieillissement de leur population. Au cours des 20 prochaines années, le ratio travailleurs-retraités au Canada va chuter de cinq pour un à deux et demi pour un.

Nous devrions donc dès maintenant adopter des politiques favorisant l'épargne, gérer les finances publiques de manière à enregistrer des excédents, idéalement, et économiser pour couvrir des dépenses de retraite et de santé qui vont inexorablement augmenter dans les années à venir. Si nous ne nous protégeons pas suffisamment bien à ce sujet, le pacte social risque d'être menacé. Nous serons obligés de promettre moins aux gens, plus tard, et cela m'inquiète.

Je me disais que tout allait assez bien dans ce pays mais, d'un seul coup, le ministre des Finances nous annonce que nous aurons cette année un déficit de 55 milliards de dollars. Le déficit de l'Ontario sera de 25 milliards de dollars, et le Québec vient de

billion right now for Canada at the federal-provincial level. I think how sad it is that this is happening to us at this time and that really we will be in this situation for some years to come.

I am not crying Chicken Little here. I am not saying this is a devastating thing; it is just an unfortunate thing. However, if we do not start taking action to ensure that this is only a temporary thing until we will work our way out of it and restore normalcy, then we do run the risk of going down that slippery slope. Will we head into a situation where we run budget deficits for a 20-year period like we did from the mid 1970s to the mid 1990s? This would mean our economy will never reach its potential, that there will always be this large debt overhang. To me, debt is just deferred taxation. We will have to pay the piper at some point or see it in terms of reduced savings.

I am worried more for the burdens that will be placed on young workers starting into the workforce. What will be expected of them; the tax burdens; the differential between the goods and services they receive for their tax dollar and the taxes they are paying. At the time we were running huge structural deficits, the vast majority of people in this country were benefiting more from the government than they do in a situation when we are running surpluses. Yet the latter is the healthier framework for the government and for society. In a redistributive system, you have the minority who are really net beneficiaries under the tax transfer system. If you distort that, it is not a long-lived process.

I think the concern for me is one of re-establishing a more normal sustainable growth model again. Our policy-makers are committed to that. However, there are always risk elements associated with this that can dislodge you and make things more difficult to achieve as fast as you want. Targets get postponed and so forth. As I say, with the aging society backdrop, I do not think we can afford this.

There has been a tendency of policy-makers to jump in and fix hard every little thing that goes wrong. Maybe sometimes biting the bullet is necessary. I am not saying that should have happened this time around. As I outlined in my presentation, this was a particularly severe problem, and the policy-makers did just the right thing. Thank God for it. The fact that we are coming out of this downturn as fast as we are, is really a blessing.

Nevertheless, we need to be focused on the long-term reforms that will be key. They are the ones that will guide the long-term growth process.

We have to be thinking of sustainable growth, not this boom-bust type of model that we have been experiencing far too often. I agree that these boom-busts happen very frequently. On average in the past few decades we have seen that a crisis crops up every three years or so. The world should be learning more from its experiences.

faire monter à nouveau le sien d'un cran de 5 milliards de dollars. En tout, nous avons actuellement pour l'ensemble du Canada un déficit fédéral-provincial de 90 milliards de dollars. Je trouve attristant que cela se passe en ce moment, et de constater que nous allons être dans cette situation pendant plusieurs années.

Je ne veux pas être un oiseau de malheur. Je ne dis pas que c'est catastrophique, je dis que c'est regrettable. Toutefois, si nous ne commençons pas à agir pour nous assurer que ce phénomène reste temporaire jusqu'à ce que nous réussissions à nous sortir de la crise et à rétablir une situation normale, nous courons le risque de dévaler cette pente glissante. Allons-nous retrouver avec des déficits budgétaires pendant 20 ans, comme ce fut le cas du milieu des années 1970 au milieu des années 1990? Si oui, cela voudrait dire que notre économie n'atteindra jamais son potentiel, qu'il y aura toujours cette énorme dette sur nos têtes. Pour moi, la dette n'est qu'un impôt différé. Nous devrons passer à la caisse à un moment ou un autre ou voir fondre nos économies.

Je m'inquiète plus pour le fardeau que cela imposera aux jeunes travailleurs qui démarrent aujourd'hui. À quoi pourront-ils s'attendre? Quel sera leur fardeau fiscal? Quelle différence y aura-t-il entre les biens et services qu'ils reçoivent de l'État et l'impôt qu'ils payent? À l'époque où nous avions d'énormes déficits structurels, la grande majorité des gens de ce pays recevaient plus du gouvernement que lorsque nous avons eu des excédents budgétaires. Pourtant, les budgets excédentaires représentent une situation plus saine pour le gouvernement et pour la société. Dans un système de redistribution, vous avez la minorité qui est vraiment la bénéficiaire nette du système de transferts fiscaux. Si vous faussez cela, ça ne prend pas longtemps.

Je pense que mon principal souci est de rétablir un modèle de croissance durable plus normal. Nos décideurs publics en ont pris l'engagement mais il y a toujours des éléments de risque qui peuvent vous faire dérailler et rendre vos objectifs plus difficiles à atteindre aussi rapidement que vous l'auriez souhaité. Les échéanciers peuvent être reportés, notamment. Comme je l'ai dit, dans un contexte de société vieillissante, je ne pense pas que nous puissions nous payer ce luxe.

Les décideurs publics ont toujours tendance à vouloir résoudre toutes les petites choses qui vont mal. Parfois, il faut prendre le taureau par les cornes. Je ne dis pas que c'est ce qu'il aurait fallu faire cette fois. Comme je l'ai dit dans mon exposé, la situation était particulièrement grave et les pouvoirs publics ont fait exactement ce qu'il fallait faire, Dieu merci. Le fait que nous sortions de la récession aussi rapidement est une vraie bénédiction.

Cela dit, nous devons rester focalisés sur les réformes à long terme qui seront essentielles. Ce sont elles qui guideront le processus de croissance à long terme.

Nous devons penser à une croissance durable et non pas à ce modèle d'emballlements et d'effondrements cycliques que nous avons trop souvent connu. Je reconnais que ces cycles d'emballlement et d'effondrement se produisent très fréquemment. Au cours des dernières décennies, nous avons vu surgir en moyenne une crise tous les trois ans, à peu près. Le monde devrait mieux tirer les leçons du passé.

Frankly, a lot of progress has been made. We have seen many of these problems like the tequila crisis in the 1990s and some of the South American crises and the Asia crisis. We can say a source of the problem was inflexible exchange rates and the balance of payments problems that resulted, leading to banking crises, liquidity crises and so forth. Yet, much more of the world now operates on a flexible exchange rate system, so many countries have learned.

I take satisfaction from seeing that the developing world entered into this financial crisis about a year after the advanced countries. Then there was thinking for a while, asking whether they are essentially delinked from us in terms of their economic growth models. We eventually found out that, no, in the end if the U.S. goes down far enough, the whole world will be affected by this.

Yet, the impact on them has been less and some of these economies have not slipped into recession. You look at China and India. Brazil has been doing reasonably well. Part of it has to do with better policies they have been pursuing. They are not building up big fiscal debt like they used to. They have been managing more open trading regimes. They have been doing many things that have helped them along the way. The progress, speaking globally, is all incremental. We are learning from each crisis, hopefully, that things will not be as bad as the last time.

This last particular crisis was unusual in its breadth and the number of factors that contributed to it. Some people think that it was not preventable, that this is just the way the world works, given human nature. They say people are greedy and regulators are always one step behind the savvy private sector and so forth. However, I do think there is much more that can be done to ensure that a crisis like this really does not erupt again. Crises will come and go, but hopefully not one like this.

The Chair: We are out of time. Obviously, there is a great appetite to discuss these matters and it would not be right to end without Senator Moore.

Senator Moore: I have such a list. On page 4, Mr. Rodgers, you mention that "Canada did have home-grown problems, however — notably its non-bank asset-backed commercial paper market."

Were those items that were being sold in Canada financial instruments created in the United States out of this sub-prime market down there, or were these tranches of Canadian mortgages?

Mr. Rodgers: The product originated here, but because it was a security, they took in various types of loans and packaged them together. They did actually have a sub-prime component.

Senator Moore: These were Canadian sub-primes?

De fait, on a fait beaucoup de progrès. Nous avons connu beaucoup de problèmes de ce genre, comme la crise tequila des années 1990, certaines des crises d'Amérique latine et la crise asiatique. Nous savons qu'une partie du problème était l'existence de taux de change fixes, ce qui provoquait des problèmes de balances des paiements débouchant sur des crises bancaires, des crises de liquidités, et cetera. Beaucoup de pays en ont tiré les leçons, et beaucoup plus aujourd'hui fonctionnent avec un système de taux de change flottants.

Je tire une certaine satisfaction du fait que le monde en développement est entré dans cette crise financière environ un an après les pays industrialisés. À un certain moment, on se demandait s'ils n'étaient pas en réalité découplés des économies industrialisées du point de vue de leurs modèles de croissance. Nous avons finalement constaté que non. En fin de compte, si les États-Unis tombent assez bas, le monde entier en subit le contrecoup.

Pourtant, l'impact sur ces pays a été moindre et certaines de ces économies ne sont pas tombées en récession. Voyez la Chine et l'Inde. Le Brésil s'en tire relativement bien. Cela s'explique en partie par les meilleures politiques que ces pays ont adoptées. Ils n'accumulent pas d'énormes dettes publiques comme par le passé. Ils gèrent des régimes commerciaux plus ouverts. Ils ont fait beaucoup de choses qui les ont aidés durant cette période. Le progrès, d'un point de vue mondial, se fait à petits pas. Chaque crise nous apprend, idéalement, que les choses ne seront pas aussi mauvaises que la dernière fois.

La crise que nous venons de traverser a été inusitée du point de vue de son ampleur et du nombre de facteurs qui y ont contribué. D'aucuns pensent qu'on ne pouvait pas l'éviter, que c'était simplement la manière dont fonctionne le monde, étant donné la nature humaine. Ils disent que les gens sont cupides et que les organismes de réglementation ont toujours un train de retard sur un secteur privé particulièrement avisé. Pour ma part, je pense qu'on peut faire beaucoup plus pour nous assurer que ce genre de crise ne se reproduira pas. Les crises viennent et s'en vont mais, je l'espère, aucune autre comme celle-ci.

Le président : Le temps va bientôt nous manquer. Je constate que les membres du comité sont nombreux à vouloir discuter de cette question et je ne saurais mettre fin à la séance sans donner la parole au sénateur Moore.

Le sénateur Moore : J'ai ma liste. Vous avez dit, monsieur Rodgers, que « le Canada a connu ses propres problèmes, notamment la défaillance de son marché du papier commercial adossé à des actifs non bancaires ».

Voulez-vous parler d'instruments financiers créés aux États-Unis à partir de ce marché hypothécaire à haut risque et vendus au Canada ou s'agissait-il de tranches d'hypothèques canadiennes?

M. Rodgers : Il s'agissait de produits créés ici mais, comme il s'agissait de titres, on avait pris divers types de prêts qu'on avait emballés ensemble. Il y avait là-dedans des hypothèques à haut risque.

Le sénateur Moore : S'agissait-il d'hypothèques à haut risque canadiennes?

Mr. Rodgers: I cannot answer that definitely. All I know is that that ended up being the big problem, that a sub-prime component entered into these trusts that were created. I do not know if they were U.S. sub-prime mortgages that were sold off in an international market or if they were strictly Canadian. My guess would be that there was probably a combination of the two, because the failure rates in the U.S. have been much greater and there indeed was a problem here. That whole episode has taken 17 months to resolve, and it was just resolved earlier this year, so the untangling was a tremendous exercise. I would think that there would have been a U.S. sub-prime element there that created the real problem.

There were other problems that were homegrown as well. For example, remember that the originator of this product can then turn around and sell it, and it can be resold and resold again, and the rules did not allow for a prospectus.

Senator Moore: You have to have them in these things. You have to have a prospectus for these derivatives.

Mr. Rodgers: Right. You get down to the sponsor later holding the trust. He is not entirely sure what is really there. He might see a listing, and it has got this.

Senator Moore: That is why they could not value it.

Mr. Rodgers: He did not know the toxicity factor. That is why the G20 is looking at ensuring that these sponsors-originators cannot sell it off *holus-bolus*; they must keep an element for themselves. That will be an incentive to ensure that this will be paid off properly, that good governance is being applied so that the investor at the other end, that you are selling the security to, will be paid off.

Senator Moore: I understand that a number of these companies that were basically U.S. companies, were primarily working out of offices in London, and that they had one tranche, a very far-out one, that was called the super seniors. They were holding a lot of that, and there was nothing behind them. It is one thing for them to hold some paper, but they have got to have the capital reserves to back it up. You can say, "I have got some paper and I am taking some of the risk." Maybe this is the buffer you are talking about: they have to have something to back it up when it goes south. Someone has to pay.

I have one other quick question. China holds so much of the U.S. debt, and yet there are rumblings about maybe replacing the U.S. dollar as the currency of resort. They are talking about a kind of a super dollar based on the currency of five or six other countries or something. Yet China is causing this disruption to normalcy within the international economy and holding all this U.S. debt. At the same time they would want to have that debt repaid in U.S. dollars of a higher value than what they are causing. They want to get their money back. They do not want to get back 80 or 85 cents U.S.; they want 100 cents back.

M. Rodgers : Je ne peux pas vous l'assurer. Tout ce que je sais, c'est que ces produits ont fini par être le gros problème et qu'il y avait des hypothèques à haut risque dans les tranches qui avaient été créées. Je ne sais pas s'il s'agissait d'hypothèques à haut risque des États-Unis qui ont été vendues sur le marché international ou d'hypothèques strictement canadiennes. Je suppose qu'il y avait probablement un peu des deux car les taux de défaillance aux États-Unis ont été beaucoup plus élevés et qu'il y a effectivement eu un problème ici. Il a fallu 17 mois pour résoudre tout cet épisode, et c'est seulement cette année qu'on l'a finalement réglé, ce qui montre que c'était très difficile à dépatouiller. J'ai tendance à croire qu'il y avait là-dedans un élément de haut risque américain et que c'est cela qui a créé le vrai problème.

Il y a cependant eu d'autres problèmes purement canadiens aussi. Par exemple, souvenez-vous que le créateur de ce produit peut se retourner et le vendre, lequel peut être revendu et revendu à répétition, et que les règles n'exigeaient même pas qu'il y ait un prospectus.

Le sénateur Moore : Il faut qu'il y en ait pour ces choses-là. Il faut qu'il y ait un prospectus pour ces produits dérivés.

M. Rodgers : C'est vrai. Vous contactez alors celui qui gère la fiducie et il n'a vraiment aucune idée précise de ce qu'elle contient. Il a peut-être vu une liste et c'est tout.

Le sénateur Moore : C'est pourquoi on ne pouvait pas en fixer la valeur.

M. Rodgers : On n'en connaissait pas l'indice de toxicité. C'est pourquoi le G20 veut s'assurer que ces créateurs de produits ne puissent pas vendre n'importe quoi. Ils seront obligés d'en garder un élément chez eux. Cela devrait les inciter à s'assurer que les titres pourront être payés correctement, qu'on appliquera des principes de bonne gouvernance, afin que les investisseurs à qui ces produits sont vendus aient l'assurance d'être payés.

Le sénateur Moore : Je crois comprendre que plusieurs de ces sociétés étaient essentiellement des sociétés américaines, des sociétés qui opéraient à partir de bureaux situés à Londres, et qu'elles avaient une tranche spéciale, une tranche très particulière qu'on appelait des super seniors. Elles en détenaient beaucoup et il n'y avait rien derrière. C'est une chose d'avoir certains titres en mains mais il faut qu'il y ait des réserves de capital en garantie. Vous pouvez dire : « Je détiens du papier commercial et j'assume une partie du risque. » C'est peut-être ça le coussin dont vous parlez : qu'ils aient quelque chose pour garantir le paiement quand le marché se délite. Il faut que quelqu'un paye.

J'ai une autre brève question à vous poser. La Chine détient une part énorme de la dette des États-Unis mais il y a pourtant des rumeurs de remplacement du dollar américain comme monnaie de réserve. On parle d'une sorte de super-dollar basé sur la monnaie de cinq ou six autres pays, quelque chose comme ça. Pourtant, la Chine cause cette perturbation de la situation normale de l'économie internationale et détient toute cette dette américaine. En même temps, elle voudrait que cette dette soit remboursée en dollars américains ayant une valeur plus élevée que celle dont elle est responsable. Elle veut récupérer son argent. Elle ne veut pas récupérer 80 ou 85 cents américains, elle veut récupérer 100 cents américains.

Mr. Rodgers: Yes, but they are keeping their currency fixed to the U.S. dollar, as I say. They have negated the exchange rate risk. Where they are losing is on the interest being accrued, let us say, from treasuries that are yielding something extremely low. They are largely parked in something very safe like treasuries.

However, I should say that these countries with very large reserves are starting to look at how to diversify. We have seen China establish large sovereign wealth funds, for example, that could potentially take a more risky approach to investing and look more broadly.

There are a variety of sovereign wealth funds operating in the world right now and many of them stay quite safe. They invest in things like government bonds and treasury bills. Because of the decline in yield in recent years, there is some rethink as to whether they need to take on higher risk.

We went through all of this with the reform of the Canada Pension Plan back in the 1990s. We used to finance that plan by giving less than market rate loans to the provinces and then that was considered to be unaffordable when the plan was not in great shape. Then we started up an arm's length organization that began to take on more risk, so there is an equity component, real estate and whatnot.

I believe this will be more the strategy you will see out of China and other countries with large reserves. They are not going to just automatically park their money in things like treasuries. They will look to take on a little more risk there.

As to the idea of a global currency, yes, that has been floated by the Chinese this year. They wanted to see the IMF special drawing rates become the new global reserve currency. It certainly plays a small role at this time. It is nowhere near what the U.S. dollar is. It could be a very long-term solution, but because it is a dwarf compared to the U.S. dollar in terms of reserve assets, I do not see it happening any time soon.

The Chair: I am afraid this must bring to a close our very interesting session this morning and, as I said earlier, you have given us much food for thought as we go forward. We are interested in the macro implications of the financial crisis and where we go from here. You have pointed the way for us, I think, in several ways that we will have an opportunity to review.

Thanks to my colleagues and particularly to you, Mr. Rodgers. I am sorry we went overtime but that is an indication of the interest the subject holds.

(The committee adjourned.)

M. Rodgers : Oui, mais elle maintient sa parité fixe avec le dollar américain, comme je l'ai dit. Elle refuse le risque du taux de change. Ce qu'elle perd, c'est l'intérêt cumulé, disons, sur les bons du Trésor dont le taux de rendement est extrêmement bas. Son argent est essentiellement parqué dans des titres extrêmement sûrs comme des bons du Trésor.

Toutefois, je dois dire que ces pays qui ont d'énormes réserves commencent à essayer de diversifier. Par exemple, nous avons vu la Chine créer de vastes fonds de placement souverains qui pourraient éventuellement adopter une approche plus risquée en matière d'investissement et se tourner vers d'autres sources.

Il existe actuellement une multitude de fonds de placement souverains et beaucoup se contentent de placements très sûrs. Ils investissent dans des obligations gouvernementales et dans des bons du Trésor. Avec le déclin des taux de rendement ces dernières années, certains commencent à repenser leur stratégie et à se demander s'ils ne devraient pas accepter un peu plus de risque.

Nous sommes déjà passés par là avec la réforme du Régime de pensions du Canada dans les années 1990. Nous financions ce régime en faisant des prêts aux provinces à des taux inférieurs à ceux du marché mais on a jugé que ça pouvait plus continuer quand on a constaté que le régime n'était pas en très bonne forme. Nous avons alors créé un organisme indépendant qui a commencé à assumer plus de risque en plaçant l'argent dans des actions, de l'immobilier, et je ne sais quoi d'autre.

Je pense que ce sera plus la stratégie qui sera adoptée par la Chine et par d'autres pays ayant de vastes réserves. Ils ne vont pas se contenter de parquer automatiquement leur argent dans des choses comme des bons du Trésor. Ils vont envisager d'accepter un peu plus de risque.

En ce qui concerne l'idée d'une monnaie mondiale, oui, elle a été lancée par la Chine cette année. La Chine voudrait que les droits de tirages spéciaux du FMI deviennent la nouvelle monnaie de réserve mondiale. Elle joue déjà un petit rôle en ce moment mais ça n'a rien à voir avec celui du dollar américain. Ça pourrait être une solution à très longue échéance mais, comme c'est un nain par rapport au dollar américain, en termes d'actifs de réserve, je ne vois pas cela se faire avant bien longtemps.

Le président : Je suis désolé de devoir mettre fin à cette discussion très intéressante mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, vous nous avez donné matière à réflexion. Nous nous intéressons aux répercussions macro-économiques de la crise financière et à l'évolution de la situation à partir de maintenant. Vous nous avez montré plusieurs pistes, je crois, que nous aurons l'occasion d'examiner plus attentivement.

Je remercie mes collègues et je vous remercie tout particulièrement, monsieur Rodgers. Je suis désolé d'avoir dépassé l'heure prévue mais c'est une indication de l'intérêt que suscite ce sujet.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, October 28, 2009

Bank of Canada:

Mark J. Carney, Governor;

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor.

Thursday, October 29, 2009

Foreign Affairs and International Trade Canada:

David J. Rodgers, Special Advisor to the Director General,
Economic Policy Bureau.

TÉMOINS

Le mercredi 28 octobre 2009

Banque du Canada :

Mark J. Carney, gouverneur;

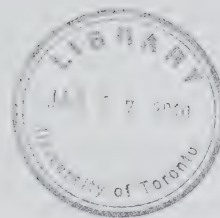
Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.

Le jeudi 29 octobre 2009

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

David J. Rodgers, conseiller spécial du directeur général, Direction
générale de la politique économique.





Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Wednesday, November 4, 2009
Thursday, November 5, 2009

Le mercredi 4 novembre 2009
Le jeudi 5 novembre 2009

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Fourth meeting on:

Bill S-232, An Act to amend the Patent Act
(drugs for international humanitarian purposes)
and to make a consequential amendment to another Act

and

Third meeting on:

Bill-S-203, An Act to amend the Business Development
Bank of Canada Act (municipal infrastructures bonds)
and to make a consequential amendment to another Act

and

Sixth meeting on:

The present state of the domestic and international
financial system (Global Economic Crisis)

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième réunion concernant :

Le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets
(drogues utilisées à des fins humanitaires internationales)
et une autre loi en conséquence

et

Troisième réunion concernant :

Le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque
de développement du Canada (obligations municipales
pour infrastructures) et une autre loi en conséquence

et

Sixième réunion concernant :

La situation actuelle du régime financier canadien et
international (crise économique mondiale)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif)	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Fox, P.C.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Raine
Harb	Ringuette

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*November 5, 2009*).

The Honourable Senator Carstairs, P.C., replaced the Honourable Senator Moore (*October 29, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif)	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Fox, C.P.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Peterson
Greene	Raine
Harb	Ringuette

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 5 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 29 octobre 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 4, 2009
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Carstairs, P.C., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson and Ringuette (11).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

WITNESSES:*Grandmothers to Grandmothers Campaign:*

Gillian Sandeman, Ontario South-East Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Marilyn Coolen, Atlantic Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Linda Watson, Prairies Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Kathleen Wallace-Deering, Co-Chair, National Advocacy Committee.

Canada's Research-Based Pharmaceuticals Companies:

Russell Williams, President.

GlaxoSmithKline Canada:

Paul Lucas, President and Chief Executive Officer.

Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd:

Ywe Looper, Director of Patents, Legal Affairs.

Gowling, Lafleur, Henderson LLP:

Richard Dearden, Partner.

Ms. Wallace-Deering and Ms. Sandeman made statements and, together with Ms. Coolen and Ms. Watson, answered questions.

At 5 p.m., the committee suspended.

At 5:05 p.m., the committee resumed.

Mr. Williams, Mr. Lucas and Mr. Dearden made statements and, together with Mr. Looper, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 2009
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Carstairs, C.P., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson et Ringuette (11).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Campagne des grands-mères :*

Gillian Sandeman, représentante du sud-est de l'Ontario, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Marilyn Coolen, représentante de l'Atlantique, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Linda Watson, représentante des Prairies, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Kathleen Wallace-Deering, coprésidente, Comité national de défense des intérêts.

Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada :

Russell Williams, président.

GlaxoSmithKline Canada :

Paul Lucas, président et chef de la direction.

Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée :

Ywe Looper, directeur des brevets, Affaires juridiques.

Gowling, Lafleur, Henderson LLP :

Richard Dearden, associé.

Mmes Wallace-Deering et Sandeman font chacune une déclaration puis, aidées de Mmes Coolen et Watson, répondent aux questions.

À 17 heures, la séance est interrompue.

À 17 h 5, la séance reprend.

MM. Williams, Lucas et Dearden font chacun une déclaration puis, aidés de M. Looper, répondent aux questions.

At 6:14 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 5, 2009
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:34 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson and Ringuette (10).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 6, 2009, the committee continued its examination of Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESS:

University of Calgary School of Public Policy (by videoconference):

Jack Mintz, Director and Palmer Chair in Public Policy.

Mr. Mintz made a statement and answered questions.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 4, 2009, the committee continued its examination of the present state of the domestic and international financial system. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

At 11:04 a.m., Mr. Mintz made a statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

À 18 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 2009
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson et Ringuette (10).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 mai 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures), et une autre loi en conséquence. (*Le text intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

École de politique publique de l'Université de Calgary (par vidéoconférence) :

Jack Mintz, directeur et titulaire de la chaire Palmer en politique publique.

M. Mintz fait une déclaration puis répond aux questions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 mars 2009, le comité poursuit son examen de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le text intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

À 11 h 4, M. Mintz fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 4, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, this afternoon, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is continuing its examination of a private member's bill, Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act.

As you will recall, this bill was introduced by our former colleague and the former deputy chair of this committee, the Honourable Yoine Goldstein, on March 31, 2009. According to the bill's summary, Bill S-232 would:

[*Translation*]

This enactment amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[*English*]

We will begin today's hearing with the Stephen Lewis Foundation's Grandmothers to Grandmothers Campaign, an organization that provides assistance to grandmothers in sub-Saharan Africa, many of whom have grandchildren orphaned by AIDS.

You have certainly been busy and your letter-writing campaign is bearing fruit. As of yesterday, the committee had received more than 1,500 letters in support of this bill.

From the Grandmothers to Grandmothers Campaign, we have with us today, three regional representatives on the Leadership Team of the National Advocacy Committee as well as the co-chair of the committee. Representing Ontario South-East is Ms. Gillian Sandeman; representing Atlantic Canada is Ms. Marilyn Coolen; and representing the Prairies is Ms. Linda Watson. Last, but certainly not least, we have the committee co-chair, Kathleen Wallace-Deering.

Welcome to you all. Thank you for being with us. I am sure we will have an interesting session. Please proceed with your introductory statements.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce continue cet après-midi son étude d'un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence.

Ce projet de loi, vous vous en souviendrez, a été présenté le 31 mars 2009 par notre ancien collègue et l'ancien vice-président de ce comité, l'honorable Yoine Goldstein. D'après le sommaire du projet de loi S-232 :

[*Français*]

Le texte modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et pays les moins avancés, en particulier les problèmes résultant du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies.

[*Traduction*]

Nous commencerons aujourd'hui avec la Campagne des grands-mères de la Fondation Stephen Lewis, une organisation qui fournit un appui aux grands-mères de l'Afrique subsaharienne, qui sont nombreuses à élever leurs petits-enfants devenus orphelins en raison du sida.

Il ne fait pas de doute que vous êtes très occupées, et votre campagne épistolaire porte ses fruits. Le comité avait reçu hier plus de 1 500 lettres en appui à ce projet de loi.

Nous avons avec nous aujourd'hui, de la Campagne des grands-mères, trois représentantes régionales de l'Équipe de direction du Comité national de défense des intérêts, ainsi que la coprésidente du comité. Mme Gillian Sandeman représente le sud-est de l'Ontario, Mme Marilyn Coolen, l'Atlantique et Mme Linda Watson, les Prairies. Enfin, nous avons la coprésidente du comité, Kathleen Wallace-Deering.

Bienvenue à vous toutes. Merci d'être avec nous. Cette séance ne manquera certainement pas d'intérêt. Veuillez commencer avec vos déclarations préliminaires.

Kathleen Wallace-Deering, Co-Chair, National Advocacy Committee, Grandmothers to Grandmothers Campaign: Honourable senators, we are extremely grateful as volunteers giving leadership in a citizen's grassroots national movement. We could not be here without your invitation. We deeply appreciate that.

As you may be aware, the Grandmothers to Grandmothers Campaign is an extraordinary movement that has sprung up in only three and a half years. From coast to coast, there are more than 220 groups of grandmothers and "grand-others" coming together deeply concerned about the plight of African grandmothers. There are more than 5,000 grandmothers in our national movement and several thousand people we call "grand-others." We are raising awareness and funds to respond to the desperate needs of African grandmothers. Those 1,500 letters, postcards and emails are from people who share our deep concern.

I will now ask Ms. Sandeman, who has prepared our brief, to explain why this bill is of such great importance to us and our volunteer movement from coast to coast.

Gillian Sandeman, Ontario South-East Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee, Grandmothers to Grandmothers Campaign: I would like to reiterate Ms. Wallace-Deering's thanks to you to make it possible for us to be here today. I would also like to ask you to thank your committee staff. We are neophytes at this, and we have been helped and supported enormously by them.

The Chair: Thank you very much.

Ms. Sandeman: Honourable senators, the bill currently before you for consideration is of paramount importance to the Grandmothers to Grandmothers Campaign because of its vital importance to the constituency on whose behalf we speak. The focus of the Grandmothers Campaign is on grandmothers in sub-Saharan Africa who have seen their adult children die of HIV/AIDS leaving orphaned grandchildren for whom they now care. UNICEF estimates that by next year there could be 15.7 million children in sub-Saharan Africa who are AIDS orphans. These children are cared for in orphanages, by neighbours or in child-headed households — brothers and sisters bringing up the younger brothers and sisters. The luckiest children live with adult relatives, most often with grandparents.

In the context of Bill S-232, we see these women and children as representatives of thousands of others whom you have the power to help. If Bill S-232 passes, we can hope to see lifesaving, affordable, generic medicines reaching people who otherwise would die.

Kathleen Wallace-Deering, coprésidente, Comité national de défense des intérêts, Campagne des grands-mères : Honorables sénateurs, nous sommes extrêmement heureuses, en tant que bénévoles, d'orienter les activités d'un mouvement national regroupant des citoyens ordinaires. Nous ne pourrions pas être ici sans votre invitation. Nous l'apprécions énormément.

Comme vous le savez peut-être, la Campagne des grands-mères est un mouvement extraordinaire qui est apparu en seulement trois ans et demi. Partout au pays, il y a plus de 220 groupes de grands-mères et de « grands-parents d'adoption » qui se rassemblent, vivement préoccupés par la situation critique des grands-mères africaines. Notre mouvement national compte plus de 5 000 grands-mères et plusieurs milliers de personnes que nous appelons des « grands-parents d'adoption ». Nous sensibilisons les gens et recueillons des fonds pour répondre aux besoins considérables des grands-mères africaines. Ces 1 500 lettres, cartes postales et courriels proviennent de gens qui partagent notre grande préoccupation.

Je demanderai maintenant à Mme Sandeman, qui a préparé notre mémoire, d'expliquer pourquoi ce projet de loi revêt une si grande importance pour nous et notre mouvement bénévole dans l'ensemble du pays.

Gillian Sandeman, représentante du sud-est de l'Ontario, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts, Campagne des grands-mères : Je voudrais, à l'instar de Mme Wallace-Deering, vous remercier de nous permettre d'être ici aujourd'hui. Je voudrais aussi vous demander de remercier le personnel de votre comité. Tout cela est nouveau pour nous, et votre personnel nous a fourni une aide et un appui considérables.

Le président : Merci beaucoup.

Mme Sandeman : Honorables sénateurs, le projet de loi que vous êtes en train d'examiner a une importance primordiale pour la Campagne des grands-mères, parce qu'il est essentiel pour les personnes au nom desquelles nous parlons. Notre organisation cherche à secourir les grands-mères d'Afrique subsaharienne dont les enfants d'âge adulte sont morts du VIH-sida, laissant orphelins leurs petits-enfants qu'elles doivent élever à présent. Selon les estimations de l'UNICEF, il pourrait y avoir l'an prochain jusqu'à 15,7 millions d'enfants devenus orphelins parce que leurs parents sont morts du sida dans cette région du globe. Ces enfants sont pris en charge par des orphelinats ou des voisins, ou vivent dans des familles qui ont à leur tête un enfant — les aînés élèvent leurs frères et sœurs plus jeunes. Les plus chanceux restent chez des membres de leur parenté, le plus souvent leurs grands-parents.

En ce qui concerne le projet de loi S-232, ces femmes et ces enfants représentent à notre avis des milliers d'autres personnes en détresse que vous êtes en mesure d'aider. Si ce projet de loi est adopté, cela permettra, espère-t-on, de sauver des vies et de fournir des médicaments génériques à prix abordable à des gens qui, autrement, seraient condamnés à mourir.

To us, this is first and foremost a humanitarian issue. The possibility — I would like to say the probability — that this bill will pass gives us great joy and hope. It will be one more positive solution among the many that are still needed to combat the AIDS pandemic.

In August 2006, Canadian and African grandmothers came together in Toronto for three days of meetings. They issued a joint statement at the close of these meetings. I would like to read to you some of the words of the African grandmothers. They said:

Each of our stories is different, each of our experiences is unique, and yet we are here as representatives of countless women who share in our tragedy: for every grandmother here today, there are fifty, sixty, seventy *thousand* at home. We have needs today, needs for the short-term and needs that will never go away. It is our solemn duty to the millions of grandmothers whose voices have never been heard that gives us the courage to raise those needs to demands — on their behalf, and on behalf of the children in their care.

They went on to say:

Today, we demand the ear of the powerful: these words are for the conference organizers and the 25,000 delegates assembled at the 16th International AIDS Conference [being held in Toronto at the time], for its host government, Canada; for the Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria; and for the United Nations. Grandmothers are worth listening to. We demand to be heard.

These are the words of the Canadian grandmothers in response to that demand to be heard:

... we are Canadian grandmothers ... united with our African sisters. ... We recognize that our African friends are consumed each day with the business of surviving, and so we have offered — and they have accepted — the loan of our voices. We pledge to act as their ambassadors, raising the volume on their long-suppressed stories until they are heard, understood, and acted upon. We promise to apply pressure on governments ... We will not rest until they can rest.

Since that gathering in Toronto, we in the Canadian Grandmothers Campaign have taken our obligation to speak to the powerful on behalf of our African sisters very seriously. From the beginning, we have known that one of their needs is for affordable antiretroviral drugs, ARVs. That means generic drugs must be widely available. These women cannot themselves afford expensive drugs. Governments and NGOs that may be able to directly provide or subsidize drugs for them can do more for less when lower-cost generics are available. The need is enormous, as you all know. I believe you have heard from other witnesses about the UNAIDS report issued on September 30, 2009, that highlights the substantial progress in treatment provision and

Pour nous, il s'agit d'abord et avant tout d'une question humanitaire. L'adoption possible — j'aimerais dire probable — de ce projet de loi nous comble de joie et d'espoir. Elle constituerait une solution concrète parmi la panoplie de mesures encore nécessaires pour combattre la pandémie de sida.

En août 2006, des grands-mères canadiennes et africaines se sont rencontrées à Toronto lors de réunions étalées sur trois jours. À la fin de ces rencontres, elles ont émis une déclaration commune. J'aimerais vous lire certains messages des grands-mères africaines. Elles ont dit :

Chacune de nos histoires est unique, différente des autres, et pourtant, nous représentons ici des femmes innombrables qui partagent le même drame : pour chaque grand-mère présente ici aujourd'hui, il y en a 50, 60, 70 000 dans son pays. Nous avons actuellement des besoins, des besoins à court terme et des besoins qui ne disparaîtront jamais. C'est notre devoir solennel de défendre les millions de grands-mères aux souffrances inexprimées, qui nous donnent le courage de réclamer la satisfaction de ces besoins, en leur nom et au nom des enfants à leur charge.

Elles ont ajouté :

Aujourd'hui, nous souhaitons livrer un message aux gens influents : nos doléances s'adressent aux organisateurs de la conférence et aux 25 000 délégués rassemblés à l'occasion de la 16^e Conférence internationale sur le sida — qui se tenait à Toronto à ce moment —, au gouvernement hôte qui est celui du Canada, aux représentants du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ainsi qu'aux Nations Unies. Les grands-mères méritent d'être écoutées. Nous voulons être entendues.

Voici ce qu'ont répondu les grands-mères canadiennes :

Nous, les grands-mères canadiennes, sommes en communion avec nos consœurs africaines... Sachant que nos consœurs africaines sont submergées quotidiennement par les problèmes de survie, nous leur avons offert de leur prêter nos voix, une offre qui a été acceptée. Nous allons leur servir d'ambassadrices, en élevant le ton jusqu'à ce que les gens entendent et comprennent leurs histoires longtemps étouffées, et qu'ils agissent en conséquence. Nous promettons d'exercer des pressions sur les gouvernements... Nous ne lâcherons pas prise tant que la situation ne se sera pas améliorée suffisamment pour que nous puissions nous reposer.

Depuis le colloque de Toronto, les militantes de la Campagne des grands-mères canadiennes ont pris très au sérieux leur engagement de défendre les intérêts de leurs consœurs africaines devant les puissants de ce monde. Nous savions dès le départ qu'elles avaient besoin d'antirétroviraux — ARV — à prix raisonnable, ce qui signifie qu'il faut rendre largement disponibles les médicaments génériques. Ces femmes n'ont pas les moyens de payer des médicaments coûteux. Les gouvernements et les ONG susceptibles de leur fournir ces médicaments ou de les subventionner pourraient faire plus avec moins si des médicaments génériques étaient disponibles. Les besoins sont énormes, comme vous le savez tous. Je crois que d'autres témoins vous ont dit que le rapport

care for people with HIV infection in the world's poorest countries. Two thirds of infections occur in sub-Saharan Africa — the worst-hit region in the world.

By the end of 2008, nearly 3 million people were on ARVs in sub-Saharan Africa. That is only 44 per cent of the people who need them, a percentage which is slowly increasing, but far too slowly. About 45 per cent of pregnant women with HIV receive drugs to protect their babies from infection. The good news is that it is up from 35 per cent last year.

The bad news is even more compelling: There are still millions of people living with HIV, at least 5 million around the world, including over 3 million in Africa, who still do not have access to life prolonging treatments and care. However, the G8, of which Canada is a leading member and host of the 2010 summit, has committed itself to universal access to care and treatment. This ranges from drugs to keep people alive to projects to stop them from getting infected.

Meeting this complex and challenging commitment demands a range of solutions, of which Bill S-232 can be an important one. Margaret Chan, Director General of the World Health Organization, who is a Canadian, says that governments and international partners must accelerate their efforts to achieve universal access to treatment. The Senate, as the senior partner in our Canadian government, has an opportunity with this bill to meet her challenge.

In 2008, we grandmothers prepared a petition to the government. As grandmothers talked to members of the public and sought signatures for the petition, they found strong support as people who realized the potential of getting more lifesaving generic drugs to Africa if CAMR were to be amended. The petition asked the government "to make the legislative changes necessary for Canada's Access to Medicines Regime to facilitate the immediate and sustainable flow of lower-cost generic medicines to developing countries."

We found that people naturally empathized with the sick who are prevented from accessing medicines because of their cost. It does not take a huge leap of the imagination to imagine oneself or a family member dying for lack of a medicine that is available but unaffordable. Many of the African grandmothers find themselves in this position and face it with great courage and dignity but with understandable frustration and sorrow. They told us that they have needs today for the short term.

At the time of the petition, over 32,000 people responded to this need and signed the petition. The petition was presented in the House of Commons by members from all parties in

d'ONUSIDA paru le 30 septembre 2009 soulignait les progrès considérables accomplis dans le traitement et le soin des personnes séropositives dans les pays les plus pauvres. Les deux tiers des nouveaux cas d'infection surviennent en Afrique subsaharienne, la région la plus touchée du globe.

Vers la fin de 2008, près de 3 millions de personnes étaient traitées avec des ARV en Afrique subsaharienne, ce qui représente seulement 44 p. 100 des gens qui en ont besoin, un pourcentage qui croît lentement, mais beaucoup trop lentement. Environ 45 p. 100 des femmes enceintes séropositives ont reçu des médicaments pour préserver leurs bébés de l'infection. La bonne nouvelle, c'est que ce pourcentage a augmenté puisqu'il était de 35 p. 100 l'an dernier.

La mauvaise nouvelle est cependant encore plus frappante : il reste des millions de personnes atteintes du VIH — au moins 5 millions dans le monde, dont plus de 3 millions en Afrique — qui n'ont toujours pas accès aux traitements et aux soins qui permettraient de prolonger leur vie. Cependant, les pays du G8 — dont le Canada est un membre actif, en plus d'être l'hôte du sommet du G8 en 2010 — se sont engagés à assurer un accès universel aux soins et aux traitements requis, ce qui comprend autant les médicaments permettant de maintenir les gens en vie que les campagnes de prévention.

Pour concrétiser cet engagement complexe et difficile à remplir, il faudra mettre en œuvre diverses solutions, et le projet de loi S-232 pourrait en être une de premier plan. Margaret Chan, directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé — et Canadienne —, a affirmé que les gouvernements et les partenaires internationaux devaient accélérer leurs efforts pour rendre universel l'accès aux traitements. Le Sénat, en tant que principal partenaire du gouvernement canadien, peut contribuer à relever son défi en adoptant ce projet de loi.

En 2008, nous, les grands-mères canadiennes, avons présenté une pétition au gouvernement. En parlant avec des citoyens et en recueillant des signatures pour la pétition, nos militantes ont obtenu des appuis solides, surtout quant au fait qu'on pourrait éventuellement fournir plus de médicaments génériques salvateurs à l'Afrique si le RCAM était modifié. Cette pétition demandait au gouvernement d'apporter les modifications législatives nécessaires au Régime canadien d'accès aux médicaments pour faciliter l'approvisionnement immédiat et constant en médicaments génériques à bas prix aux pays en développement.

Nous avons découvert que les gens sympathisent tout naturellement avec les malades qui sont privés de médicaments en raison de leur coût exorbitant. Il est facile de s'imaginer ou d'imaginer un membre de sa famille en train d'agoniser, faute de pouvoir obtenir des médicaments qui sont disponibles, mais trop dispendieux. Beaucoup de grands-mères africaines se trouvent dans cette situation, et elles l'affrontent courageusement et dignement, mais avec une frustration et une douleur compréhensibles. Elles nous ont dit qu'elles avaient des besoins urgents, dans l'immédiat.

Plus de 32 000 personnes ont répondu positivement en signant la pétition. En mars 2009, des députés de chacun des partis en ont présenté les résultats à la Chambre des communes. Ces

March 2009. Those 32,000 people, thousands of grandmothers and grand-thers, and the many people who have heard the grandmothers speak on this issue, are convinced that amending CAMR is a way to bring help and hope. We are encouraged by the knowledge that the only shipment of drugs to leave Canada under the current legislation was of ARVs for the treatment of HIV/AIDS. I hope that senators will pass the amendments to allow many more drugs to go.

There is a particular need for medicines targeted for young children. Ideally, paediatric formulations should be combined in a single pill in doses that are suitable for a child's size, and need no refrigeration. The knowledge that Apotex, the generic drug company, is prepared to manufacture just such a drug when the bill is passed, is also a source of hope for us and for the African grandmothers caring for HIV-positive children.

In Canada, we are proud of our health care system under which access to treatment does not rely on ability to pay. We tell our neighbours to the south constantly how proud we are of our system, but the situation is different in Africa. Too many African grandmothers, their children and grandchildren, do not have medical insurance or government-provided medical care or affordable access to antiretrovirals. For them, AIDS has become a terminal disease when they become too weak to walk, are ravaged by thrush, pneumonia, cryptococcal meningitis, chronic diarrhoea, kaposi sarcoma or any of the other opportunistic diseases that HIV makes way for. Their suffering is terrible. The tragic thing is that, not only is it terrible, but it is also unnecessary. Their deaths are preventable.

Consider Carol who lives in Meru, Kenya. She is a bright, grade 9 high school student who dreams of becoming a doctor. This dream is based on her childhood experiences. When she was seven years old, she tended to her mother as she died of AIDS. Then Carol went to live with her grandmother. Carol was HIV positive and already experiencing painful sores and persistent infections. It occurs to me that that little girl must have been terrified, having seen what had happened to her mother and knowing that it was beginning to happen to her. Her grandmother sold off pieces of land to pay the medical bills, but treatment was neither readily available nor affordable. Carol's condition deteriorated and at age 11 she was sent home from a small hospital to die. Then she experienced her personal miracle. A small NGO was able to provide ARVs and treatment for the tuberculosis that she also had. At 14, she was in grade 5. She excelled at school. Her fees were paid to go to a prestigious high school.

I ask myself and I ask you: What difference could Bill S-232 and the provision of affordable generic drugs have made to Carol? Well, to start with, her mother could be alive today. As well, her own illness was preventable. If her mother had received treatment at the time of Carol's birth, the likelihood of transmission from mother to child would have been very small. Her grandmother's life could

32 000 personnes, les milliers de grands-mères et de grands-parents d'adoption, ainsi qu'une foule d'autres personnes ayant entendu les grands-mères parler de ce problème sont convaincus que la modification du RCAM serait une bonne façon d'aider les victimes et de leur redonner espoir. Il est encourageant de constater que les seuls médicaments ayant été autorisés à quitter le Canada en vertu de la loi actuelle étaient des antirétroviraux utilisés dans le traitement du VIH-sida, et j'ai bon espoir que vous adopterez les modifications proposées afin d'aller plus loin en ce sens.

Il faudrait en particulier fournir des médicaments destinés aux jeunes enfants. On devrait idéalement mettre au point une formule médicamenteuse à usage pédiatrique combinant en un seul comprimé des doses adaptées aux enfants et ne nécessitant aucune réfrigération. L'annonce qu'Apotex, le fabricant de médicaments génériques, est en train de concevoir un tel médicament au moment même de l'adoption du projet de loi donne aussi beaucoup d'espoir aux grands-mères canadiennes ainsi qu'aux grands-mères africaines qui prennent soin d'enfants séropositifs.

Les Canadiens sont fiers de leur système de santé grâce auquel l'accès aux traitements ne dépend pas de la capacité de payer. Nous répétons constamment à nos voisins du Sud à quel point nous sommes fiers de notre système, mais la situation est très différente en Afrique. Une multitude de grands-mères africaines — ainsi que leurs enfants et petits-enfants — n'ont pas d'assurances médicales ou de soins de santé fournis par le gouvernement, et ne peuvent pas non plus obtenir d'antirétroviraux à prix abordable. Pour eux, le sida devient une maladie terminale lorsqu'ils deviennent trop faibles pour marcher, sont ravagés par une candidose buccale, une pneumonie, une méningite cryptococcalle, une diarrhée chronique, un sarcome de Kaposi ou toute autre maladie opportuniste à laquelle le VIH ouvre la voie. Leurs souffrances sont terribles. Ce qui est tragique dans cette histoire, c'est que non seulement c'est terrible, mais c'est aussi inutile; leurs décès sont évitables.

Prenons le cas de Carol, qui habite à Meru, au Kenya. C'est une élève brillante de neuvième année qui rêve de devenir médecin. Son rêve est inspiré de ses expériences d'enfant : à l'âge de sept ans, elle a dû prendre soin de sa mère qui se mourait du sida, après quoi elle est allée habiter avec sa grand-mère. Carol était séropositive et souffrait déjà de douleurs et d'infections persistantes. Il me semble que cette petite fille doit avoir été terrifiée, ayant vu ce qui s'était passé avec sa mère et sachant que c'était ce qui lui arrivait. Sa grand-mère a dû vendre sa terre par lots pour payer les factures médicales, mais les traitements étaient difficiles à obtenir et très coûteux. L'état de Carol s'est donc détérioré, et à l'âge de 11 ans, un petit hôpital l'a renvoyée chez elle pour y mourir. C'est alors qu'elle a été sauvée miraculeusement. Une petite ONG a pu lui fournir des ARV et soigner la tuberculose dont elle souffrait également. À 14 ans, elle est retournée à l'école, en cinquième année. C'était une excellente élève, et ses frais de scolarité ont été payés afin qu'elle étudie dans une école secondaire prestigieuse.

Je me demande et je vous demande : quelle différence l'adoption du projet de loi S-232 et la fourniture de médicaments génériques à prix abordable auraient-elles faite pour Carol? Pour commencer, sa mère serait peut-être en vie aujourd'hui. Aussi, la maladie de Carol était évitable. Si sa mère avait été soignée avant l'accouchement, le risque de transmission de la mère à l'enfant aurait été infime. Et

have been transformed. There would have been no need to care for a terribly ill grandchild; no need to see her daughter die; and no need to sell off her land. This would have given her opportunities to use that land productively and have a very different life. Bill S-232 is for Carol, her mother and her grandmother.

I ask senators to consider the situation in Uganda, which has the greatest population of young people under the age of 18 — 50 per cent — in the world. Remember that the middle generation is gone in a country like Uganda. It has among the highest rates of HIV/AIDS in sub-Saharan Africa. Conflict, illness and death mean that the numbers of orphans has reached crisis proportions. One in five of the under-18s is an orphan. There are 1.7 million of them in that relatively small country, many living in orphan-headed households. Grandparents are living with daily stress and trauma.

The problems in this war-torn country are complex and monumental. Clearly, solutions are not always easy to find or to apply, but that should not be an excuse for refusing to make small changes in the absence of a panacea. The provision of affordable drugs to treat HIV/AIDS could mean that more of the adult population survive to rebuild that ravaged country. Bill S-232 is a relatively small contribution to survival for countries like Uganda, which need so many kinds of practical help, but it would be an enormously helpful contribution.

Consider Mama Zadwa, who cared for her daughters until they all died of AIDS. She had one remaining child, a boy. Recently, she returned home to find the burned body of her only son, who was HIV positive. He had poured kerosene over himself and had lit a match. He was 18 years old. He left her a note: "Dear mother, I am sparing you the pain of nursing me to my death." Bill S-232 is for Mama Zadwa, for her daughters and for her brave and caring son.

I supplied to the clerk of the committee some photographs that I hope you received. The first one is of a chubby, healthy little girl aged 18 months sitting in a little armchair.

We have a picture we can hold up.

Ms. Wallace-Deering: We can pass it around.

Ms. Sandeman: She looks very serious and worried, I suspect she was a little nervous of the camera. We know that she was deeply loved in the orphanage where she lived. She was born HIV positive and orphaned as a tiny infant, which means that her mother transmitted the virus to her. Any grandparent would be proud of that chubby, healthy-looking child. Under the care of the nurses in the orphanage, she gained health, weight and strength. Still, she died before she was two from the complications of AIDS.

It is known that 50 per cent of all HIV-infected babies die before their second birthdays. In sub-Saharan Africa, HIV has become one of the major killers of young children. In the world, more than 2.3 million children under the age of 15 are infected

l'existence de sa grand-mère aurait pu être bien meilleure : elle n'aurait pas été obligée de prendre soin de sa petite-fille gravement malade, de voir sa fille mourir et de vendre sa terre. Elle aurait ainsi pu cultiver sa terre de façon rentable et avoir une vie très différente. Le projet de loi S-232 est pour Carol, sa mère et sa grand-mère.

Examinons la situation en Ouganda. Ce pays compte le plus fort pourcentage au monde de jeunes âgés de moins de 18 ans, soit 50 p. 100. Rappelez-vous qu'il n'y a pas de génération intermédiaire dans un pays comme l'Ouganda. Il présente aussi l'un des taux les plus élevés de VIH-sida de l'Afrique subsaharienne. Le nombre d'orphelins y a atteint des proportions critiques en raison des conflits, des maladies et de la mortalité élevée. Le cinquième des jeunes âgés de moins de 18 ans sont orphelins — ils sont 1,7 million dans ce pays relativement petit —, et nombre d'entre eux vivent au sein de familles dirigées par un enfant lui-même orphelin. Les grands-parents doivent composer quotidiennement avec le stress et les traumatismes.

Les problèmes de ce pays ravagé par la guerre sont complexes et démesurés. Il n'est pas toujours facile de trouver ou d'appliquer des solutions efficaces, mais l'absence de panacée ne justifie pas qu'on refuse d'apporter de petits changements. La fourniture de médicaments à prix abordable pour traiter le VIH-sida permettrait d'assurer la survie d'un plus grand nombre d'adultes qui pourraient rebâtir le pays. Le projet de loi S-232 est une contribution relativement modeste à la survie de pays comme l'Ouganda, qui ont besoin d'une foule de moyens d'assistance pratique, mais cette contribution serait considérablement utile.

Prenez le cas de Mama Zadwa, qui a pris soin de ses filles sidéennes jusqu'à leur décès. Il lui restait un enfant, un garçon. Elle est récemment rentrée chez elle pour découvrir le corps calciné de son unique fils, qui était séropositif. Il s'était aspergé de kérosène, puis avait frotté une allumette. Il était âgé de 18 ans. Il lui avait laissé une note : « Chère maman, je t'épargne la peine d'avoir à me soigner jusqu'à ma mort. » Le projet de loi S-232 est pour Mama Zadwa, ses filles et son fils courageux et aimant.

J'ai fourni au greffier du comité certaines photographies. J'espère que vous les avez reçues. La première est celle d'une petite fille potelée de 18 mois qui respire la santé et est assise dans un petit fauteuil.

Nous avons une photo que nous pouvons vous montrer.

Mme Wallace-Deering : Nous pouvons la faire passer.

Mme Sandeman : Elle a l'air sérieuse et préoccupée, je crois que la caméra la rendait un peu nerveuse. Nous savons que les infirmières de son orphelinat l'adoraient. Orpheline dès son plus jeune âge, elle était née séropositive, ce qui signifie que sa mère lui avait transmis le virus. Tous les grands-parents auraient été fiers de cette enfant potelée d'allure saine. Les soins attentionnés des infirmières lui avaient permis de prendre du poids et de la vigueur, mais elle est tout de même décédée avant l'âge de deux ans de complications dues à sa maladie.

Nous savons que la moitié des bébés séropositifs meurent avant leur deuxième anniversaire. En Afrique subsaharienne, le VIH est devenu l'une des principales causes de mortalité chez les bambins. Partout dans le monde, plus de 2,3 millions d'enfants âgés de

with HIV, and 90 per cent of them are in sub-Saharan Africa. It is estimated that 780,000 need ARV treatment. World-wide, only 15 per cent are on treatment, and in sub-Saharan Africa, this number falls to 6 per cent. The statistic I quoted earlier that 44 per cent of people are receiving antiretroviral treatment refers to adults only. The child population with HIV infections is very undertreated. Early treatment in the first few months of life can improve dramatically the survival rates of children with HIV. A recent study in South Africa found that mortality was reduced by as much as 75 per cent in HIV-infected infants who were treated before they reached 12 weeks of age.

With the photograph of Amanda, there is a photograph of her coffin in the cemetery. That serves as a symbol to remind us of the current realities and needs that could be alleviated if the amendments to CAMR allow lifesaving paediatric drugs to reach young children. Bill S-232 is for Amanda and for the millions of other HIV-infected children.

We grandmothers are not naive. We know that Bill S-232 and the companion Bill C-393 in the House of Commons cannot fix all of the problems of improving access to medicines in developing countries. However, they can go some way toward addressing one key part of the problem: the need for medicines that are more affordable. The one-licence solution proposed in the bill will make it simple to get a single compulsory license to export lower-cost generic medicine to the developing countries already covered by the law. The current law requires a separate negotiation and licensing process for every single drug order from every single country, with all the associated transaction costs and delays. The one-licence solution would clear the way for generic suppliers and developing countries to navigate the bidding and procuring process without multiple hurdles and uncertainty along the way. One-license would make CAMR the rapid solution that was promised to developing countries years ago but that never materialized.

The lives of the grandmothers and children whose stories you have read in our brief could have been very different had the promises been kept. How much longer will we ask them to wait? How much longer can we go on pretending that legislation that has delivered only one shipment of drugs in five years is working well and needs no changes?

We have heard other arguments against amending CAMR that seem to put up straw men and still ignore the needs of people dying for drugs. There is the argument that the proposed changes will hurt the pharmaceutical companies that developed the formulas and will jeopardize further research and development. However, the formula in the amendments for royalties for use of patented drugs remains unchanged. Canadian and WTO rules on intellectual property authorize the export of the generics only to

moins de 15 ans sont séropositifs, et là-dessus, 90 p. 100 se trouvent en Afrique subsaharienne. Selon les estimations, 780 000 enfants séropositifs ont besoin d'antirétroviraux, mais seulement 15 p. 100 d'entre eux bénéficient d'un tel traitement, et en Afrique subsaharienne, ce taux dégringole à 6 p. 100. Les statistiques que j'ai mentionnées plus tôt — à savoir que 44 p. 100 des gens reçoivent des antirétroviraux — ne se rapportaient qu'aux adultes. Les enfants séropositifs manquent cruellement de traitements. Or, ceux qui reçoivent des traitements dès les premiers mois de leur vie voient leurs chances de survie augmenter de façon remarquable. Une étude récente réalisée en Afrique du Sud a démontré que le taux de mortalité diminue de 75 p. 100 si les bébés infectés par le VIH sont traités dans les 12 semaines suivant leur naissance.

Avec la photographie d'Amanda se trouve une photographie de son cercueil au cimetière, qui nous rappelle ces cruelles réalités et ces besoins qui pourraient être allégés si le RCAM était modifié de manière à ce que les médicaments pédiatriques indispensables à la survie des jeunes enfants puissent leur être fournis. Le projet de loi S-232 est destiné à Amanda et aux millions d'autres enfants séropositifs.

Nous, les grands-mères, ne sommes pas naïves. Nous savons que le projet de loi S-232 et le projet de loi complémentaire C-393 de la Chambre des communes ne suffiront pas à résoudre tous les problèmes liés à l'accès aux médicaments dans les pays en développement. Cependant, ils peuvent contribuer à régler un aspect important du problème, à savoir la nécessité d'obtenir des médicaments plus abordables. Le permis unique proposé dans le projet de loi simplifierait l'obtention des permis obligatoires pour exporter les médicaments génériques dans les pays en développement auxquels la loi s'applique déjà. La loi actuelle exige des négociations et un processus de délivrance de permis distincts pour chaque commande de médicaments et pour chaque pays, ce qui implique des transactions coûteuses et des retards. Le permis unique libérerait le passage de façon à ce que les fournisseurs de médicaments génériques et les autorités des pays en développement puissent remplir les formalités des appels d'offres et d'achats requises sans se heurter aux multiples incertitudes et obstacles actuels. Le permis unique ferait du RCAM la solution rapide promise il y a quelques années aux pays en développement, un engagement qui tarde à se matérialiser.

L'existence des grands-mères et des enfants dont vous avez lu l'histoire dans notre mémoire aurait pu être très différente si ces promesses avaient été tenues. Combien de temps encore leur demanderons-nous d'attendre? Combien de temps encore continuera-t-on à prétendre qu'une loi ayant donné lieu à l'expédition d'un seul lot de médicaments en l'espace de cinq ans est efficace et n'a pas besoin d'être modifiée?

D'autres arguments ont été invoqués contre la modification du RCAM, des arguments qui, à notre avis, sont fallacieux et ignorent les besoins des gens qui meurent faute de médicaments. Citons entre autres l'affirmation selon laquelle les changements proposés léseraient les entreprises pharmaceutiques qui ont mis au point les formules et freineraient les travaux de recherche et de développement futurs. Cependant, la formule de redevance s'appliquant à l'utilisation des médicaments brevetés demeurerait

developing countries. In fact, sales of the patented medicines in rich countries account for the vast majority of profits and drive decisions about investment and research and development.

We have heard other arguments, which you have heard too, that the answer is a voluntary program of donations by drug companies and that the proposed legislation is not WTO-compliant. We have read all of the witness statements delivered to this committee and we have heard from others. We are convinced that the bill meets all the legal necessary requirements of the WTO.

For us, the major argument in favour of Bill S-232 is to be found in the answer to this simple question: What makes the experience of a Canadian woman with HIV/AIDS different from that of the grandmothers and children whose stories you have heard? It is not the cause of her infection. HIV is here in Canada, sadly, still circulating, as it is in Africa. It is not the progress to severe illnesses, AIDS, that happens sometimes quickly or sometimes after many years to everyone infected with HIV.

The difference is in the treatment she receives. Some of the women that we know and care about have received treatment and lifesaving drugs, but many of them have died and many will continue to die because affordable drugs are not available for them. Canadians live; our African sisters are under a death sentence.

Now grandmothers and grand-children across this country want Canada to do the right thing for them. We are upset, even outraged, that Canada has not been able to follow through with the original promise of CAMR — drugs for international humanitarian purposes. That legislation passed unanimously with all-party support five years ago. We know that the Canadian public, a large constituency agree with us. We are grateful that the Canadian Senate has shown leadership in asking for the changes through Bill S-232 that will help us keep our promise to Africa and the rest of the developing world. We expect that Canadian senators will do the right thing. We would be happy to answer questions.

The Chair: Thank you, Ms. Sandeman, for the eloquent presentation.

Senator Massicotte: Thank you for presenting today. The greater our sense and understanding of the issue become, the more we can be of help and support the proposed legislation. All of us here today appreciate the need to find a solution to the problem. There is no debate about that. We are all sympathetic. We all live in the same world, and we have to help each other where we can. At the same time, we want to make sure that what

inchangée. Les règles canadiennes et celles de l'OMC en matière de propriété intellectuelle autorisent n'autorisent l'exportation de médicaments génériques qu'aux pays en développement. En fait, c'est la vente de médicaments brevetés dans les pays riches qui rapporte la grande majorité des profits réalisés et qui motive la décision des entreprises d'investir en recherche et développement.

Nous avons aussi entendu d'autres arguments — que vous avez aussi entendus — selon lesquels la solution repose sur un programme volontaire de dons par les entreprises pharmaceutiques et comme quoi la loi proposée ne serait pas conforme aux règles de l'OMC. Nous avons lu les déclarations de tous les témoins qui ont comparu devant ce comité, et nous avons aussi entendu l'avis d'autres personnes. Nous sommes convaincus que ce projet de loi respecte toutes les exigences légales nécessaires en ce qui a trait à l'OMC.

Selon nous, le principal argument en faveur du projet de loi S-232 se trouve dans la réponse à cette simple question : en quoi l'expérience d'une Canadienne atteinte du VIH-sida est-elle différente de celle des grands-mères et des enfants dont vous venez d'entendre le récit? Ce n'est pas la cause de son infection : le VIH existe malheureusement au Canada, et il se propage toujours, comme en Afrique. Ce n'est pas la progression de sa maladie, le sida, puisque cette maladie se développe parfois rapidement et parfois au bout de plusieurs années chez toute personne infectée par le VIH.

La différence vient du traitement qu'elle reçoit. Certaines des femmes que nous connaissons et dont le sort nous tient à cœur ont obtenu des soins et des médicaments qui leur ont sauvé la vie, mais beaucoup d'entre elles sont mortes ou vont bientôt mourir faute de médicaments à coût abordable. Les Canadiens survivent; nos sœurs africaines sont condamnées à mort.

Maintenant, les grands-mères et les grands-parents d'adoption de l'ensemble du pays veulent que le Canada fasse ce qui convient le mieux pour eux. Nous sommes bouleversés, voire indignés, que le Canada n'ait pas été en mesure d'aller de l'avant avec la promesse initiale du RCAM — des drogues utilisées à des fins humanitaires internationales. Cette loi a été appuyée par tous les partis et adoptée à l'unanimité il y a cinq ans. Nous savons que la grande majorité de la population canadienne est d'accord avec nous. Nous sommes heureux que le Sénat du Canada ait pris l'initiative de demander que soient apportées, par le biais du projet de loi S-232, les modifications qui nous aideront à tenir la promesse que nous avons faite à l'Afrique et au reste du monde en développement. Nous espérons que les sénateurs canadiens prendront la bonne décision. C'est avec plaisir que nous répondrons aux questions.

Le président : Merci, madame Sandeman, pour votre exposé éloquent.

Le sénateur Massicotte : Merci de votre exposé aujourd'hui. Meilleure est notre compréhension du problème, meilleures sont nos chances de vous aider et d'appuyer la loi proposée. Nous sommes tous conscients ici aujourd'hui du besoin de trouver une solution au problème. Il n'y a aucun débat à ce sujet. Nous sommes tous compréhensifs. Nous habitons tous dans le même monde, et nous devons, dans la mesure du possible, nous aider les

we do is a solution to the problem and that we do not find ourselves thinking five years from now: We thought we solved it but we have not helped.

We are trying to understand the issue. We know there is proposed legislation and that some people feel strongly that it is the solution. We need to have more details. Some people have wondered when two shipments from Canada went out, why 20 or 30 shipments have not gone out. There must be at least 50 countries in the world that produce generic drugs and have the capacity to come through on this problem. The WTO passed a resolution that, with international understanding, generic drugs are to be made available to countries in Africa.

Why is it that none of the countries have come to any significant aid to those countries? Brazil seems to have done a little bit under old legislation, I understand, but not under new legislation. Obviously, these other countries do not have the same problems that we have with existing legislation, which we are trying to amend. There must be something else that is inhibiting a solution to their problem. What is it and how do we get there to find the right solution to really fix the problem?

Ms. Sandeman: I think you have heard some expert answers on that. Our understanding is that, yes, there are generic drugs available. CAMR deals with drugs that are currently under patent. The WTO decisions made it possible to supply drugs that are currently under patent through special licences, making them into generic drugs, if you like. However, many countries are still grappling with trying to write legislation that meets that decision. Canada was the first, I understand, and we are being watched by other countries.

We have not quite got it right yet; they are still grappling with it. Some of the reason for lack of uptake, as has been suggested to you by other witnesses, is that it is complex legislation. When Médecins Sans Frontières and Apotex, working together on the Apo TriAvis, which is a combined dosage, tried to encourage countries to take an interest in it, they found that, finally, Rwanda would. However, seven other countries, including Tanzania and Ghana, said, "No. We cannot get into that." I believe a Tanzanian official was in Canada and made a speech to that effect, by saying, "We cannot use your legislation." I think the Canadian legislation is definitely a barrier to the lack of uptake.

Another facet of that is that there have been generic drugs available, say, from India. However, with the introduction of the patent legislation that they had to introduce under the WTO rules in 2005, the supply of generics from India will dry up. Consequently, it is more important that we have facilitating legislation to make generics available for drugs currently patented. I am not sure that answers your question.

uns les autres. Parallèlement, nous voulons nous assurer d'apporter une solution au problème et de ne pas revenir cinq ans en arrière : Nous pensions l'avoir résolu, mais nous n'avons été d'aucune aide.

Nous essayons de comprendre le problème. Nous savons qu'il y a un projet de loi et que certaines personnes sont intimement persuadées qu'il s'agit de la solution. Nous avons besoin de plus amples détails. Certaines personnes se demandent, lorsque deux envois quittent le Canada, pourquoi n'y en a-t-il pas 20 ou 30 autres qui sont effectués ailleurs. Il doit exister au moins 50 pays dans le monde qui produisent des médicaments génériques et qui ont la capacité de s'attaquer à ce problème. L'OMC a adopté une résolution, à l'effet que, avec la compréhension de la communauté internationale, les médicaments génériques doivent être rendus disponibles pour les pays d'Afrique.

Pourquoi aucun pays n'a fourni une aide appréciable à ces pays? Le Brésil semble avoir agi quelque peu en vertu de son ancienne loi, à ma connaissance, mais en vertu des nouvelles. De toute évidence, ces autres pays n'ont pas les mêmes problèmes que nous avec la loi existante, que nous essayons de modifier. Il doit exister quelque chose d'autre lié à la résolution de leurs problèmes. De quoi s'agit-il et que devons-nous faire pour trouver la bonne solution pour réellement régler le problème?

Mme Sandeman : Je crois que vous avez entendu la réponse de certains experts à cet égard. Nous comprenons que, oui, il y a des médicaments génériques disponibles. Le RCAM touche les médicaments qui font actuellement l'objet d'un brevet. Les décisions de l'OMC ont rendu possible l'approvisionnement en médicaments qui font actuellement l'objet d'un brevet en permettant qu'on en fasse des médicaments génériques. Cependant, de nombreux pays tentent toujours de rédiger des lois qui respectent cette décision. Le Canada était le premier, à ma connaissance, et les autres pays nous regardent.

Nous n'avons pas encore atteint notre objectif; ils luttent toujours avec cela. Certaines des raisons qui expliquent le peu d'utilisation, comme vous l'ont laissé entendre d'autres témoins, c'est qu'il s'agit d'une loi complexe. Lorsque Médecins Sans Frontières et Apotex, travaillant de concert sur l'Apo TriAvis, qui est un médicament combiné, ont tenté d'encourager les pays à s'y intéresser, ils ont finalement réussi avec le Rwanda. Cependant, sept autres pays, incluant la Tanzanie et le Ghana, ont répondu qu'ils ne pouvaient pas se lancer là-dedans. Je crois qu'un représentant de la Tanzanie était au Canada et a prononcé un discours à cet effet, en disant qu'il ne pouvait utiliser notre loi. Je crois que la loi canadienne est définitivement un obstacle.

Une autre facette de ce problème c'est qu'il y avait des médicaments génériques disponibles de l'Inde. Cependant, avec l'adoption de la Loi sur les brevets rendue obligatoire par les règles de l'OMC en 2005, l'approvisionnement en médicaments génériques à partir de l'Inde est appelé à tarir. Par conséquent, il est encore plus important que nous ayons une loi qui facilite l'accès aux médicaments génériques pour les médicaments qui font actuellement l'objet d'un brevet. Je ne suis pas certaine que ça répond à votre question.

Senator Massicotte: If there are 50 countries that make generics, I suppose nearly 50 are sympathetic to the problem. Why is it that the other 49 countries did not get there? It cannot all be due to legislative hurdles. There must be something more fundamental on the demand side; maybe it is the country side. I am trying to grapple with the issue.

Linda Watson, Prairies Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee, Grandmothers to Grandmothers Campaign: I understand that there have been repercussions on developing countries that have made use of the compulsory licensing provisions in the past. In Thailand, Abbott Pharmaceuticals and the U.S. government imposed sanctions, and other things, when they tried to make use of these kinds of alternatives. That is probably part of the reason that, of the eight countries that were contemplating dealing with Canada and working through this, in the end, seven declined.

That kind of story is disturbing — that is, that this might be going on at all. I do not have documentation for it here and now, although we could provide that to you if you do not have it elsewhere. I believe that is an ingredient.

Additionally, in the developed world there is resistance from the brand-name pharmaceuticals to let this roll. I believe that is a factor in some of these other countries. Consequently, nothing has sprung forward. We had the landmark legislation. We have had the first order and the first application of this, and the first opportunity to see where there is, perhaps, need for modifications.

The Chair: Before I turn to the deputy chair, Senator Hervieux-Payette, I am interested in knowing whether you have had the opportunity to make representations to similar committees. In 2007, there was a House of Commons examination of CAMR.

Ms. Watson: We were not part of that.

Ms. Wallace-Deering: We were aware of it and we applied, but I think our movement was too new to be granted that opportunity.

The Chair: We are glad that you made our list.

Senator Hervieux-Payette: Since I am the official grandmother of the committee — I qualified several times — my question is pragmatic. We are dealing with humanitarian problems. Why would generic drugs be the way rather than the official drug, if it is not a matter of price? I want you to say what your opinion would be if the price was accessible, whether it was from the drug company or from a generic company.

In this committee, I have learned that drugs are more expensive and that the generics in Canada are less expensive, but there are generics from other countries that are less expensive still. How can we use the dollars we want to spend? As a country, should we create jobs or save people's lives?

Le sénateur Massicotte: Si 50 pays produisent des médicaments génériques, je suppose qu'ils sont près de 50 à vouloir régler le problème. Pourquoi les 49 autres pays n'en sont-ils pas au même point que nous? Ça ne peut pas seulement être attribuable aux obstacles législatifs. Il doit y avoir quelque chose encore plus important du côté de la demande; peut-être est-ce du côté du pays. J'essaie de comprendre le problème.

Linda Watson, représentante des Prairies, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts, Campagne des grands-mères : Je crois qu'il y a eu des répercussions sur les pays en développement qui ont utilisé les dispositions de la loi par le passé. En Thaïlande, Abbott Pharmaceuticals et le gouvernement américain ont imposé des sanctions, et d'autres choses, lorsqu'ils ont essayé de se prévaloir de ces alternatives. C'est probablement une partie de la raison pour laquelle, des huit pays qui étudiaient la possibilité de faire affaires avec le Canada, sept ont décliné l'invitation.

Ces histoires sont inquiétantes — c'est-à-dire le fait que cette pratique pourrait avoir lieu tout court. Je n'ai pas en ma possession la documentation à ce sujet, mais nous pourrions vous la fournir si vous ne l'avez pas. Je crois que c'est là un élément.

De plus, dans les pays développés, les fabricants de médicaments de marque se montrent réticents à laisser aller la situation. Je crois que c'est un facteur dans certains de ces autres pays. En conséquence, rien ne s'est produit. Nous avons vu l'adoption d'une loi historique. Nous avons vu la première commande, la première application de cette loi et la première occasion de voir où il y aurait lieu, peut-être, d'apporter des modifications.

Le président : Avant de donner la parole à la vice-présidente, le sénateur Hervieux-Payette, j'aimerais savoir si vous avez eu l'occasion de faire valoir votre point de vue devant des comités similaires. En 2007, la Chambre des communes a examiné le RCAM.

Mme Watson : Nous n'y avons pas pris part.

Mme Wallace-Deering : Nous étions au courant de l'examen et nous avons fait une demande, mais je crois que notre mouvement était trop récent pour qu'on nous invite.

Le président : Nous sommes heureux de vous avoir invitées.

Le sénateur Hervieux-Payette : Comme je suis la grand-mère officielle du comité — je me suis qualifiée à plusieurs reprises —, ma question est pragmatique. Nous sommes aux prises avec des problèmes humanitaires. Pourquoi les médicaments génériques seraient-ils la solution plutôt que les médicaments officiels, si ce n'est pas une question de prix? J'aimerais que vous me disiez quelle serait votre opinion si le prix était abordable, que le médicament vienne d'une entreprise pharmaceutique ou d'un fabricant de produits génériques.

Au cours de cette séance, j'ai appris que les médicaments sont plus coûteux et que les génériques au Canada le sont moins, mais qu'il existe des génériques dans d'autres pays qui sont encore moins coûteux. Comment pouvons-nous utiliser l'argent que nous voulons dépenser? En tant que pays, devons-nous créer des emplois ou sauver la vie des gens?

Ms. Watson: I do not believe that is the choice. First, firms that make generics in this country employ 11,000 people here. They do research and development; they donate drugs; they are very active. If Canadian generics flourish as a result of some of this, that benefits Canadians. Of course, it benefits the brand-name pharmaceuticals as well if things go through generic, because they gain the royalties.

We must keep an eye on the goal. Originally, this legislation went through both houses with unanimous support, on the humanitarian premise that there were lives being lost in our world due to a want of proper treatment medicines. We have the capacity to produce the drugs through the brand names; through generics. Let us do it. It is the right thing to do. We can do it.

I have been impressed by some of the results of studies, and so on, in various parts of the world. For instance, the United Kingdom published an all-party parliamentary report on AIDS in September of this year. They say that the most important factor in reducing prices has been generic production. Competition increases incentives for suppliers to find ways of driving cost reductions.

The first issue around treatment access must be coverage and affordability. Generic competition has made the cost per person per year to be on antiretrovirals in the developing world drop from \$10,400 per person per year in 2001 to \$88 in 2008. That is for first-line medicines.

The issue that is being encountered already, and will surface more and build a second layer of problems, is that there are people developing resistance to the first-line medications. The cheapest that second-line treatment medication is available at the present time, through generic companies, is \$597 per person per year. That is seven times the cost of the first-line medications. The brand-name products — the same basic bio-chemical products through the brand name companies — would be 17 times the cost of what the generic manufacturers are able to provide currently.

It is a basic principle of a market economy that competition drives prices down. In this case, this competition does not simply mean that you get patent leather shoes cheaper, it means lives are saved. We would appeal to you to keep that objective or goal first and foremost in your minds as you go through the process that still awaits you — the question is one of saving lives.

If we could blanket sub-Saharan Africa in antiretrovirals, we would do it. We would carry it in our tote bags. We would get it there whatever way we could.

Mme Watson : Je ne crois pas que c'est le choix qui s'impose. D'abord, les compagnies qui fabriquent des génériques au pays emploient 11 000 personnes. Elles font de la recherche et du développement; elles font don de médicaments; elles sont très actives. De ce fait, si les fabricants de produits génériques canadiens sont prospères, cela profite aux Canadiens. Évidemment, cela profite également aux fabricants de produits de marque si les choses passent par les génériques, parce qu'ils obtiennent des redevances.

Ne perdons pas de vue l'objectif. À l'origine, cette loi a reçu le soutien unanime des deux chambres, en partant du principe humanitaire que des vies étaient perdues dans notre monde en raison d'un manque de médicaments adéquats. Nous avons la capacité de produire les médicaments par l'entremise des fabricants de produits de marque, par l'entremise des fabricants de produits génériques. Faisons-le. C'est la bonne chose à faire. Nous pouvons le faire.

J'ai été impressionnée par certains des résultats des études menées dans diverses régions du monde. Par exemple, en septembre dernier le Royaume-Uni a publié un rapport parlementaire sur le sida signé par tous les partis. Selon eux, le facteur le plus important qui a permis de réduire les coûts a été la production générique. La concurrence accroît les mesures d'incitation pour que les fournisseurs trouvent des façons de réduire les coûts.

La première question concernant l'accès au traitement doit concerner le service offert et l'accessibilité économique. En raison de la concurrence des génériques, le coût des antirétroviraux par personne par année dans les pays en développement est passé de 10 400 \$ par personne par année en 2001 à 88 \$ en 2008. On parle de médicaments de première ligne.

Le problème qui se pose déjà, et qui réapparaîtra et qui entraînera une seconde série de problèmes, c'est que des personnes développent une résistance aux médicaments de première ligne. Les médicaments de seconde ligne les moins chers qui sont offerts actuellement, par l'entremise des fabricants de produits génériques, coûtent 597 \$ par personne par année, soit sept fois le coût des médicaments de première ligne. Les produits de marque — les mêmes produits biochimiques de base offerts par les fabricants de produits de marque — coûteraient 17 fois plus que ce que les fabricants de produits génériques sont en mesure de fournir en ce moment.

C'est un principe de base d'une économie de marché : la concurrence fait baisser les prix. Dans ce cas, cette concurrence ne signifie pas simplement qu'on obtient des chaussures en cuir breveté moins chères, mais que des vies sont sauvées. Nous vous demandons de garder à l'esprit cet objectif ou ce but à mesure que vous suivez le processus qui vous attend encore — la question consiste à sauver des vies.

Si nous pouvions recouvrir l'Afrique subsaharienne d'antirétroviraux, nous le ferions. Nous en transporterions dans nos fourre-tout. Nous les apporterions là-bas par tous les moyens possibles.

Generics will help it happen. It will mean that many more people get treatment; that many more people will have a chance to live; that many more people could raise their own children; that many more children could have a chance to live past the age of five.

Senator Hervieux-Payette: Drug companies are afraid that there will be a black market and smuggling. They believe the system would be abused and that drugs, in fact, would not go to the clientele. They say some people would trade the product for their own benefit.

What would be a safer channel of distribution to guarantee that the initial low price will go to the right person in the right way?

Ms. Sandeman: It is clear more and more the major NGOs — Médecins sans frontières, UNICEF and so on — are the driving forces for purchase of drugs in developing countries. They work with the governments of those countries. Their checks and balances are quite stringent.

Countries are desperate to save their populations. Those countries themselves, whatever the difficulties — the word “corruption” is hovering in the air around us — have such strong incentives to improve the health of their people, in all possible senses, that antiretroviral drugs are less likely to be sold back to the developed world than almost anything else.

The protections in the legislation for the generics are clearly spelled out. There is no change in the bill before you from the original legislation. There are clear protections against diversion of the medications. One cannot promise, you never can, in this world that no criminal activity will take place. Many drugs are already going to the developing world and diversion does not seem to be a problem with this kind of drug.

My sense, and I think that of the people here, is that there may be a small risk. We are realistic. There is always a risk of criminal activity. Step out on the street and someone may snatch your purse. It does not stop you from going out on the street.

Some risks, when compared with the benefits, are so small that we must say that life is a risky business. We must be prepared to take some of these very small risks for the sake of a huge humanitarian benefit.

Senator Hervieux-Payette: Do the grandmothers of Africa as well as the grandmothers of Canada promote different means of prevention? We need to educate people to reduce the rate of infection so the number of cases will diminish and put less pressure on these countries. Once we have provided medication to those infected, we do not want to see the number of patients increase exponentially over the years.

Les génériques contribueront à ce que ça arrive. Il en résultera que beaucoup d'autres personnes seront traitées; que beaucoup d'autres personnes auront la chance de vivre; que beaucoup d'autres personnes pourront élever leurs propres enfants; que beaucoup d'autres enfants auront la chance de vivre au-delà de l'âge de cinq ans.

Le sénateur Hervieux-Payette : Les entreprises pharmaceutiques craignent qu'il y ait un marché noir et de la contrebande. Elles croient que les gens profiteraient du système et que les médicaments, en fait, n'iraient pas à la clientèle. Elles disent que certaines personnes échangeraient les produits pour leur propre bénéfice.

Quel serait un réseau de distribution sécuritaire qui pourrait garantir que le bas prix initial ira à la bonne personne de la bonne manière?

Mme Sandeman : Il est de plus en plus clair que les ONG — Médecins Sans frontières, UNICEF, et cetera — sont les moteurs de l'achat de médicaments dans les pays en développement. Elles travaillent avec les gouvernements de ces pays. Leurs systèmes de contrôle sont très sévères.

Les pays cherchent désespérément à sauver leur population. Ces pays eux-mêmes, peu importe les difficultés — le terme « corruption » flotte dans l'air autour de nous —, ont des mesures d'incitation si fortes pour améliorer la santé de leur peuple, dans tous les sens possibles, que les médicaments antirétroviraux sont moins susceptibles d'être revendus aux pays développés que pratiquement n'importe quoi d'autre.

Les protections qui existent dans la loi pour les génériques sont clairement énoncées. Aucun changement à la loi initiale n'a été apporté dans le projet de loi que vous avez entre les mains. Il y a des protections claires contre le détournement de médicaments. Dans ce monde, personne ne peut promettre — on ne peut jamais — qu'aucune activité criminelle aura lieu. Bon nombre de médicaments sont déjà distribués dans les pays en développement, et le détournement ne semble pas être un problème avec ce genre de médicaments.

Selon moi, et je le pense des personnes ici présentes, il y a peut-être un petit risque. Nous sommes réalistes. Il y a toujours un risque d'activités criminelles. Marchez dans la rue et quelqu'un peut voler votre sac à main. Cela ne vous empêche pas de marcher dans la rue.

Certains risques, lorsqu'on les compare aux avantages, sont si petits que nous sommes obligés de reconnaître que la vie est une affaire risquée. Nous devons être prêts à prendre certains de ces très petits risques pour un avantage humanitaire considérable.

Le sénateur Hervieux-Payette : Les grands-mères d'Afrique et les grands-mères du Canada font-elles la promotion de moyens de prévention différents? Nous devons éduquer les gens afin qu'ils réduisent les taux d'infection, de façon que le nombre de cas diminue et que moins de pression soit mise sur ces pays. Une fois que nous avons fourni les médicaments aux personnes infectées, nous ne voulons pas voir le nombre de patients augmenter de manière exponentielle au fil des années.

Marilyn Coolen, Atlantic Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee, Grandmothers to Grandmothers Campaign: Nor do the grandmothers of Africa want to see that. One of their greatest goals is to have their grandchildren educated. That is a very difficult process for them in itself. They are certainly trying to educate and to stop this pandemic at its roots by working with a lot of the projects, clinics and so forth.

Unfortunately, the problem is widespread. It is a pandemic. It will take another generation even to begin to make a dent in the numbers. That is why this is a humanitarian issue. It is important to realize that small risk is worth it because of the huge benefit that is possible. As someone suggested earlier, why is the life of an African child worth any less than the life of a Canadian child?

Senator Harb: Thank you for your excellent presentation. We heard two things from you today.

First, Canada has let down Africa because we made a promise and we did not deliver on that. We introduced a law and put it before industry, but it did not work. I think, by and large, you will find many of us in agreement with you on that. I will not ask you any questions on that.

Second, with regard to the obligations of the bill, some of you are knowledgeable in the area. I presume you have had a chance to read the bill. When we write bills and pass them, we have to ensure those bills pass the test in terms of our obligations both internationally at the WTO and domestically in regard to our laws such as the Patent Act. Canada has obligations.

You already said you support the bill and we understand that. Are there aspects of the bill that you think may not pass the test at the WTO or with the Patent Act?

Ms. Watson: We are not lawyers, let alone intellectual property lawyers. You have had intellectual property lawyers before you in this committee. There has not yet been an exception to them telling you that this bill, as it stands, is WTO-compliant.

We know that the Canadian HIV/AIDS Legal Network presented a 45-page brief which constitutes a legal opinion. In it, they break down every detail of the proposed amendments and compared them to the Doha Declaration, to TRIPS (trade related aspects of intellectual property rights), the August 13 decision and so on. In every case, they made it clear that the amendments are WTO-compliant. I think the executive director of the Legal Network was here earlier and dropped off something else for your consideration. He has created a table that identifies each select issue and shows how it fits into these various clauses and paragraphs, et cetera.

Marilyn Coolen, représentante de l'Atlantique, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts, Campagne des grands-mères : Les grands-mères d'Afrique ne veulent pas le voir non plus. L'un de leurs plus grands objectifs, c'est que leurs petits-enfants soient éduqués. C'est un processus très difficile en soi pour elles. Elles essaient certainement de faire de l'éducation et de mettre fin à cette pandémie à sa base en collaborant à de nombreux projets, en travaillant dans des cliniques, et cetera.

Malheureusement, le problème est répandu. C'est une pandémie. Il faudra une autre génération pour commencer à réduire les chiffres. C'est pourquoi il s'agit d'une question humanitaire. Il est important de prendre conscience qu'un petit risque en vaut la peine en raison de l'énorme avantage qu'il est possible d'en retirer. Comme quelqu'un l'a suggéré plus tôt, pourquoi la vie d'un enfant africain vaudrait moins que la vie d'un enfant canadien?

Le sénateur Harb : Merci de votre excellent exposé. Nous avons entendu deux choses de votre part aujourd'hui.

La première, c'est que le Canada a abandonné l'Afrique parce que nous avons fait une promesse que nous n'avons pas tenue. Nous avons présenté une loi et l'avons soumise à l'industrie, mais cela n'a pas fonctionné. Je crois, dans l'ensemble, que beaucoup d'entre nous sont d'accord avec vous à ce sujet. Je ne vais pas vous poser de questions là-dessus.

La seconde, c'est que certains d'entre vous ont des connaissances dans le domaine des obligations découlant du projet de loi. Je suppose que vous avez eu l'occasion de lire le projet de loi. Lorsque nous rédigeons des projets de loi et que nous les adoptons, nous devons nous assurer qu'ils réussissent le test sur le plan de nos obligations tant à l'international au sein de l'OMC qu'au pays pour ce qui est nos lois, comme la Loi sur les brevets. Le Canada a des obligations.

Vous avez déjà dit que vous appuyez le projet de loi et nous comprenons cela. Selon vous, y a-t-il des aspects du projet de loi qui ne réussissent peut-être pas le test au sein de l'OMC ou par rapport à la Loi sur les brevets?

Mme Watson : Nous ne sommes pas avocates, encore moins avocates spécialisées en propriété intellectuelle. Vous avez déjà accueilli des avocats spécialisés en propriété intellectuelle à votre comité. Aucun d'entre eux ne vous a encore dit que le projet de loi, tel qu'il est rédigé, n'est pas conforme à l'OMC.

Nous savons que le Réseau juridique canadien VIH-sida a présenté un document de 45 pages qui constitue un avis juridique. Dans le document, on décompose chaque détail des amendements proposés et on les compare à la déclaration de Doha, à l'ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce), à la décision du 13 août, et cetera. Dans tous les cas, on a été clair : les amendements sont conformes à l'OMC. Je crois que le directeur exécutif du réseau juridique a comparu plus tôt et vous a laissé quelque chose d'autre à examiner. Il a créé un tableau dans lequel figure les questions choisies et qui montre comment chacune s'intègre dans les diverses clauses, les différents paragraphes, et cetera.

Everything we have seen persuades us that there is no question about compliance.

I understand there is a possibility that before this week is out, that an opinion will be directed to this committee from a legal expert within the WTO to confirm that. That question is settled, as far as we are concerned. You have the documentation, which is very persuasive.

Senator Harb: That is very important. We hope that the opinion will be made available to the committee members.

You said that you really do not care whether the drugs are generic or non-generic just so long as the product is delivered into the hands of those who need it so lives can be saved. I did not hear you say that there is a shortage of money. There are foundations, governments and commitments. Canada made the financial commitment but cannot spend the money because there is no mechanism for us to do so. We could encourage Canadian companies to make the product and ship it to Africa, but the system does not work. Money is not the issue but the will and the mechanism to do it are the problem. You said that other countries are looking at Canada to introduce a law that works so they can replicate the same system.

In the event that a name brand drug company, which has spent billions on R&D to develop a product, were to say that it had a problem with the bill, what would you tell that company? Would you be prepared to discuss suggestions to amend the bill to make it work or would you tell them, notwithstanding your concerns about the Patent Act, you wanted it anyway.

Ms. Watson: The latter, emphatically.

Ms. Sandeman: I would tell them that I would be more convinced by their arguments if they were able to produce and would produce the drugs that are needed, in particular the paediatric formulations, at the same price that generic companies are producing them.

I guess the bottom line is the cost. I do not believe it is entirely true to say that there is money floating around that cannot be spent. The Global Fund for AIDS, Tuberculosis and Malaria is grossly underfunded. This is usually the time of year when commitments are made to that fund. The fund is now scrambling to determine which of the desperate needs being put forward by countries they will have to turn down. There simply is not enough money available for the generics, let alone the expensive brand name drugs.

Another advantage of getting affordable generics to them is that the money, which I as a taxpayer through the Canadian government am contributing to the Global Fund, can go further. If it has to be spent on an expensive brand name drug it might save the life of one person but if that same money were spent on affordable multi-formula generics, it could be spread so much further.

Tout ce que nous avons vu nous convainc qu'il n'y a aucun doute au sujet de la conformité.

Je comprends qu'il est possible qu'avant la fin de la semaine, un expert juridique de l'OMC donne un avis au comité pour confirmer cela. Cette question est réglée, en ce qui nous concerne. Nous avons la documentation, laquelle est très convaincante.

Le sénateur Harb : C'est très important. Nous espérons que l'avis sera communiqué aux membres du comité.

Vous avez dit qu'il vous importait peu que les médicaments soient génériques ou non génériques, pour autant que le produit soit livré entre les mains de ceux qui en ont besoin, afin que des vies puissent être sauvées. Je ne vous ai pas entendu dire qu'on manquait d'argent. Il y a des fondations, des gouvernements et des engagements. Le Canada a pris un engagement financier, mais il ne peut pas dépenser l'argent parce qu'il n'y a aucun mécanisme en place lui permettant de le faire. Nous pourrions encourager les entreprises canadiennes à fabriquer les produits et à les envoyer en Afrique, mais le système ne fonctionne pas ainsi. L'argent n'est pas la question; ce sont la volonté et le mécanisme pour le faire qui posent problèmes. Vous avez dit que d'autres pays surveillent l'adoption d'une loi canadienne qui portera ses fruits, afin qu'ils puissent reproduire le même système.

Si jamais un fabricant de produits de marque, qui a investi des milliards de dollars en recherche et développement pour fabriquer un produit, affirmait que le projet de loi le dérangeait, que diriez-vous à ce fabricant? Seriez-vous prêts à discuter de propositions visant à amender le projet de loi pour qu'il fonctionne, ou lui diriez-vous, en dépit de vos préoccupations concernant la Loi sur les brevets, que vous voudriez qu'il soit adopté de toute façon?

Mme Watson : La dernière réponse, sans hésiter.

Mme Sandeman : Je lui dirais que ses arguments me convaincraient davantage s'il pouvait produire et s'il produisait les médicaments dont on a besoin, en particulier les formulations pédiatriques, au même prix que les fabricants de produits génériques les produisent.

Je crois que le facteur décisif, c'est le coût. Je ne crois pas que ce soit tout à fait vrai qu'il y a de l'argent disponible qui ne peut être dépensé. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est nettement sous-financé. C'est généralement à ce moment de l'année que les engagements à l'égard de ce fonds sont pris. Le fonds peine présentement à déterminer lesquels des besoins criants mis en avant par les pays devront être négligés. Il n'y a tout simplement pas assez d'argent disponible pour les médicaments génériques, encore moins pour les médicaments de marque déposés.

Un autre avantage de leur fournir des médicaments génériques abordables est que l'argent — que je donne, en tant que contribuable, au fonds mondial par l'entremise du gouvernement du Canada — permet de faire plus. Si de l'argent était dépensé pour l'achat d'un médicament de marque coûteux, il pourrait sauver la vie d'une personne, mais si le même argent servait à acheter un médicament générique multiformule abordable, il pourrait faire bien davantage.

Perhaps I am a bit naïve, but I am not clear about why the brand name companies are producing so many arguments that certain clauses in the bill are not compliant with various other pieces of legislation.

Senator Harb: We have not heard from them; I am merely speculating. I am an engineer. If I work 18 hours to devise and produce a product, I will be protective of that product. As you can appreciate, the brand name companies invest a great deal of money and expect the same thing.

The Chair: Did we not hear evidence that the royalties were agreed upon, for the most part, and that no one had a great problem on either side of the argument? As you said earlier, it is the delivery system that is the problem. We know that for the many reasons that we have heard, so maybe we should try to attack that problem.

Senator Harb: As the chair has said, that was an issue in the past. Should government and the generic companies discuss this problem? Otherwise, from what I hear, you will do it anyway. Should it be found that there is non-compliance in the bill in terms of the WTO, they have the right to sue the government under international law, which will delay further the transfer of drugs to those who need it.

Ms. Coolen: It is highly unlikely that the government would be sued. We have not seen anything that would indicate such an extreme. Certainly, our point is: Whatever it takes to get the drugs to sub-Saharan Africa, do it. It is the right thing to do. We have to go back to the initial spirit of CAMR when it passed both Houses and just do it.

The Chair: It is frustrating because we had such a large measure of agreement among political parties in both Houses. Yet, with all the best intentions, it has not succeeded.

Obviously, you are passionate about this. Who have you been talking to? I am not asking for trade secrets but have you talked to people from the brand name and generic companies?

Ms. Sandeman: They are on our list.

The Chair: We are the first target.

Ms. Sandeman: We have been talking widely, and some of the senators around this table have been gracious in their welcome into their offices. We have been talking to MPs, the AIDS legal network, and we heard from MSF. You probably know there are networks of people concerned about the problem of AIDS around the world. We are part of those networks and talk to all of those people.

Je suis peut-être un peu naïve, mais je ne sais pas pourquoi les fabricants de médicaments de marque avancent un si grand nombre d'arguments voulant que certaines dispositions du projet de loi ne soient pas conformes à divers autres textes législatifs.

Le sénateur Harb : Nous n'avons pas entendu parler d'eux. Je ne fais qu'émettre des hypothèses. Je suis ingénieur de formation. Si je travaille 18 heures pour concevoir un produit et le fabriquer, je voudrai protéger ce produit. Comme vous le savez sans doute, les fabricants de médicaments de marque investissent beaucoup d'argent dans leur réalisation et ils espèrent la même chose en retour.

Le président : N'avons-nous pas entendu des témoignages voulant que l'on se soit mis d'accord, dans une large mesure, sur les redevances, et que personne n'y voyait d'inconvénient majeur d'un côté comme de l'autre? Comme vous l'avez dit plus tôt, c'est le système de distribution qui est le problème. Nous le savons parce qu'on nous a présenté un grand nombre de raisons qui l'expliquent. Peut-être devrions-nous nous attaquer au problème.

Le sénateur Harb : Comme l'a dit le président, c'était un problème dans le passé. Le gouvernement et les fabricants de médicaments génériques devraient-ils en discuter? Autrement, d'après ce que j'entends, vous le ferez de toute façon. Si on devait déterminer que le projet de loi n'est pas conforme aux règles de l'OMC, les compagnies auraient le droit de poursuivre le gouvernement en vertu des lois internationales, ce qui retarderait encore davantage la distribution des médicaments à ceux qui en ont besoin.

Mme Coolen : Il est fort peu probable que le gouvernement serait poursuivi en justice. Nous n'avons rien vu qui donnerait à penser qu'on en viendrait à cette solution extrême. En tout cas, notre point de vue est le suivant : peu importe ce qu'il faut faire pour que les médicaments soient envoyés en Afrique subsaharienne, faites-le. C'est la bonne chose à faire. Nous devons revenir à l'intention initiale derrière le RCAM qui a été voté par les deux Chambres et nous y tenir.

Le président : C'est décourageant parce que nous étions parvenus à un bel accord entre les divers partis politiques dans les deux Chambres. Mais même avec les meilleures intentions du monde, cela n'a pas marché.

De toute évidence, cela vous tient vraiment à cœur. À qui avez-vous parlé? Je ne veux pas que vous me réveliez des secrets commerciaux, mais avez-vous parlé à des représentants des fabricants de médicaments de marque et de médicaments génériques?

Mme Sandeman : C'est sur notre liste.

Le président : Nous sommes les premiers.

Mme Sandeman : Nous avons parlé à beaucoup de personnes, et certains des sénateurs ici présents ont eu la gentillesse de nous accueillir dans leur bureau. Nous avons parlé à des députés, à des membres du Réseau juridique canadien VIH-sida et nous avons entendu des représentants de MSF. Vous savez sans doute qu'il y a des réseaux de personnes concernées par le problème du sida dans le monde. Nous faisons partie de ces réseaux et nous parlons à tous ces gens.

The brand pharmaceutical companies do not seem to be part of the network. We need to expand. We will talk to them, if they would like to meet with us.

The Chair: Fine. Do not go away too quickly. Thank you very much indeed for being here today. You have been most helpful to the committee's study.

We have now had a change of witnesses. We welcome the next group of witnesses to our session. Obviously, you have stirred up quite a bit of interest. We appreciate your presence.

[Translation]

We are now ready to hear from the representatives from GlaxoSmithKline, Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd. and Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies on the topic of Bill S-232.

[English]

In 2007, the Commissioner of Patents issued a compulsory licence under CAMR for patents held by GlaxoSmithKline and Boehringer Ingelheim. This licence allowed Apotex to export Apo TriAvir to Rwanda. Both firms have experience with the regime from the perspective of patent holders and can, therefore, inform us about the strengths and weaknesses of and possible improvements that can be made to CAMR.

Canada's Research-Based Pharmaceuticals Companies members hold a number of pharmaceutical patents which could potentially be impacted by Bill S-232. We are therefore pleased to be hearing their views on the bill and its implications for them, if enacted.

Today, we have with us Mr. Russell Williams, President of Canada's Research-Based Pharmaceuticals Companies, the grouping; Mr. Richard Dearden, Partner at Gowling, Lafleur, Henderson; Mr. Paul Lucas, President and CEO of GlaxoSmithKline; and Mr. Uwe Looper, Manager, Patents at Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd.

Gentlemen, thank you for being with us. Mr. Williams will make a statement. Please proceed.

[Translation]

Russell Williams, President, Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies: Mr. Chair, my colleagues and I are pleased to be here today to discuss Bill S-232.

Let me first make it clear that our association and our companies support Canada's Access to Medicines Regime.

[English]

We believe it is a useful response to the challenge of providing much-needed medicines to people in developing countries. CAMR must be placed in the proper context in light of the many other partnerships, innovations and initiatives of increasing access to medicines in the developing world. Furthermore, we welcome the opportunity to engage in this discussion because it is

Les sociétés pharmaceutiques fabriquant des produits de marque ne semblent pas faire partie du réseau. Il nous faut l'élargir. Nous parlerons à ces gens s'ils veulent nous rencontrer.

Le président : Parfait. Ne partez pas trop vite. Je vous remercie grandement d'avoir été ici aujourd'hui. Vous avez été des plus utiles pour les travaux du comité.

Nous allons maintenant accueillir le groupe de témoins suivants pour notre séance. De toute évidence, vous avez soulevé beaucoup d'intérêt. Votre présence ici est appréciée.

[Français]

Nous sommes maintenant prêts à écouter les représentants de GlaxoSmithKline, de Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée et des Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada sur le projet de loi S-232.

[Traduction]

En 2007, le commissaire aux brevets a émis une licence obligatoire en vertu du RCAM pour les brevets détenus par GlaxoSmithKline et Boehringer Ingelheim. Cette licence a permis à Apotex d'exporter le médicament Apo TriAvir au Rwanda. Les deux entreprises ont l'expérience du régime du point de vue de détenteurs de brevets et elles peuvent donc nous informer des points forts et des points faibles du RCAM et des améliorations qu'il est possible d'y apporter.

Les compagnies de recherche pharmaceutique du Canada détiennent un certain nombre de brevets pharmaceutiques qui pourraient avoir une incidence sur le projet de loi S-232. Nous sommes donc heureux d'entendre leur point de vue sur le projet de loi et sur ses répercussions possibles pour elles s'il était promulgué.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. Russell Williams, président des Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada; M. Richard Dearden, associé de la société d'avocats Gowling, Lafleur, Henderson; M. Paul Lucas, président et chef de la direction de GlaxoSmithKline; et M. Uwe Looper, directeur des brevets à la société Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée.

Messieurs, je vous remercie d'être avec nous aujourd'hui. M. Williams va faire une déclaration. Veuillez commencer.

[Français]

Russell Williams, président, Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada : Monsieur le président, mes collègues et moi sommes heureux d'être ici aujourd'hui pour discuter du projet de loi S-232.

Permettez-moi d'abord de préciser que notre association et nos compagnies appuient le Régime canadien d'accès aux médicaments.

[Traduction]

Nous croyons que c'est là une réponse utile au défi de fournir des médicaments indispensables aux habitants des pays en développement. Le RCAM doit être placé dans le contexte approprié, compte tenu des nombreux autres partenariats, innovations et initiatives visant l'accès accru aux médicaments dans les pays en développement. De plus, nous accueillons avec

about helping those in need. We firmly believe that by engaging in debate, we can have progress and innovation when it comes to getting medicines to those people who need it.

[Translation]

I mean that the regime is useless in combating disease in developing countries.

[English]

Over the last 17 years, our member companies in Canada have been participating in Health Partners International. We have voluntarily donated over \$225 million of product. Health Partners International ensures the product gets to the right people in the right way. Internationally, since 2000 — and we are global companies — our innovative pharmaceutical companies have donated well over \$9.2 billion U.S. to provide better health care to over two billion people.

I am giving those figures because we are proud of the work that we have done, though much more needs to be done. Some of this work is beginning to pay off. A recent report by the WHO found that more than four million adults and children were receiving antiretroviral therapy in low- and middle-income countries in 2008, which is a tenfold increase in just five years. The greatest increase was in sub-Saharan Africa, where the need is greatest. Similar gains have been made in providing medication to pregnant women to prevent the spread of AIDS to their children.

Turning now to the CAMR process and the changes to it proposed in Bill S-232, I would like to begin by addressing the issue of patents, both generally and specifically, when it comes to the Rwanda case. The case is a very important one, as you will hear, because it is the only time the rules of CAMR have been followed. Indeed, it represents the only example of any of the WTO nations who have implemented a similar piece of legislation.

You probably heard that the CAMR process is excessively complex. You have probably heard that the only way out of the complexity is to collapse the current CAMR process in favour of the so-called one-licence solution. That would provide open-ended access to patents: Unlimited length of time; unlimited volume of product; and no acknowledgment of whether or not a country has requested a particular medicine. These claims and these solutions are not borne out by the facts.

Within approximately two months following Rwanda's request for assistance in the summer of 2007, the federal government granted Apotex authorizations covering the intellectual property of our three member companies: GSK, Boehringer Ingelheim and Shire. The exact elapsed time of the entire process from start to finish was 68 days. As we moved forward to this fall, Apotex

plaisir l'occasion qui nous est donnée de participer à la discussion parce qu'il s'agit d'aider les personnes qui en ont besoin. Nous croyons fermement qu'en nous engageant dans ce débat, nous pourrions contribuer au progrès et à l'innovation pour ce qui est de procurer des médicaments aux personnes qui en ont besoin.

[Français]

Je voudrais dire que le régime est inutile pour combattre la maladie dans les pays en développement.

[Traduction]

Au cours des 17 dernières années, nos compagnies membres au Canada ont participé à Partenaires pour la santé internationale. Nous avons volontairement donné pour plus de 225 millions de dollars de produits. Partenaires pour la santé internationale s'assure que les produits vont aux bonnes personnes et de la bonne façon. À l'échelle mondiale depuis 2000 — et nous sommes des compagnies internationales —, nos sociétés pharmaceutiques innovatrices ont donné plus de 9,2 milliards de dollars américains pour procurer de meilleurs services de santé à plus de deux milliards de personnes.

Je vous donne ces chiffres parce que nous sommes fiers de ce que nous avons fait, bien que beaucoup plus reste à faire. Une certaine partie de ce travail commence à donner des résultats. Un rapport récent de l'Organisation mondiale de la santé a permis de constater que plus de quatre millions d'adultes et d'enfants ont reçu la thérapie antirétrovirale dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire en 2008, ce qui représente un chiffre dix fois plus élevé qu'il y a cinq ans. L'augmentation la plus forte a été constatée dans l'Afrique subsaharienne, où les besoins sont les plus grands. Des gains similaires ont été réalisés en ce qui a trait à la fourniture de médicaments à des femmes enceintes pour prévenir la transmission du sida à leurs enfants.

Pour ce qui est du processus du RCAM et des changements proposés à ce régime dans le projet de loi S-232, j'aimerais d'abord parler de la question des brevets, de façon générale et de façon spécifique, dans le cas du Rwanda. Ce cas est très important, comme vous pourriez le constater ici, parce que c'est la seule fois que les règles du RCAM ont été suivies. De fait, il s'agit du seul exemple d'un pays membre de l'OMC qui a mis en œuvre un texte législatif semblable.

Vous avez probablement entendu dire que le RCAM est un processus extrêmement complexe. Vous avez probablement entendu aussi que le seul moyen de s'en sortir est de renverser le processus du RCAM d'adopter la prétendue solution de la licence unique. Cela permettrait un accès ouvert aux brevets : durée illimitée, volume illimité de produits et aucune information à savoir si un pays a demandé ou non un médicament en particulier. Ces prétentions et ces solutions ne sont pas corroborées par les faits.

Deux mois environ après la demande d'aide du Rwanda durant l'été 2007, le gouvernement fédéral a accordé à Apotex des autorisations visant la propriété intellectuelle de nos trois compagnies membres : GSK, Boehringer Ingelheim et Shire. Le temps qu'il a fallu pour le déroulement du processus complet, du début à la fin, a été de 68 jours. À l'approche de l'automne,

requested the federal government for a two-year extension of the original two-year authorization. That was on September 10. The extension was granted on September 17. It took seven days to get that extension.

Over the 27 months since the request came in, approximately 2.5 months were related to CAMR. Based on these facts, we respectfully disagree that CAMR mechanisms were difficult to use and resulted in significant delays.

Notwithstanding these facts, the three R&D members involved have taken another important step to continue our commitment and important work. On October 19, our members announced a commitment going forward to allow Apotex a further authorization of another two years of this royalty-free status. I believe this is a clear statement showing that we support the principles of CAMR.

When it comes to patents, patents play an important but a certain role when it comes to making medicines available. Without patents, you do not discover new medicines. The WHO has designated 319 medicines as being essential for human health in developing countries. More than 90 per cent of those are not under patents and, therefore, could be produced by generics.

The other 10 per cent, through the leadership of our companies, have been made available throughout the network. We increase the flow of medicines by differential pricing, donations and open licensing agreements.

As you know, CAMR implemented the WTO's 2003 General Council decision to create a compulsory licensing regime for pharmaceutical products to be exported to eligible countries subject to mandatory conditions.

Bill S-232 eliminates all reference to the TRIPS Agreement and General Council decision. It renders the proposed compulsory licensing regime at direct odds with Canada's international treaty obligations.

[Translation]

I would like to discuss the four main provisions that the legislation deals with.

[English]

First, the current obligation to seek voluntary license within CAMR would be repealed. Second, the existing country notification and limits on product quantities would be repealed. Third, the bill contains no provision permitting the termination of a licence when the circumstances that led to it in the first place no longer exist. Fourth, the bill before you will unilaterally abrogate Canada's international trade law obligations and call into question this country's compliance with treaty obligations that Mr. Dearden will talk about later.

Apotex a demandé au gouvernement fédéral de prolonger de deux ans l'autorisation initiale d'une durée de deux ans. La demande a été faite le 10 septembre. La prolongation a été accordée le 17 septembre. Il a fallu sept jours pour l'obtenir.

Il s'est écoulé 27 mois depuis la demande du Rwanda. Pendant cette période, environ 2,5 mois concernaient le RCAM. En nous fondant sur ces données, nous nous permettons respectueusement de contredire l'affirmation voulant que les mécanismes du RCAM sont difficiles à utiliser et donnent lieu à des retards significatifs.

Outre ces faits, les trois membres de R-D concernés ont pris une autre mesure importante pour poursuivre notre engagement et le travail important que nous accomplissons. Le 19 octobre, ils ont annoncé qu'ils s'engageaient à aller de l'avant afin de permettre à Apotex d'obtenir l'autorisation de poursuivre pour deux ans encore ses activités sans devoir payer de redevances. Je crois qu'il s'agit là d'une prise de position claire qui montre notre appui des principes du RCAM.

Quant aux brevets, ils jouent un rôle important et indubitable quand il s'agit de rendre les médicaments disponibles. Sans brevets, on ne peut pas découvrir de nouveaux médicaments. L'OMS a désigné 319 médicaments comme étant essentiels à la santé humaine dans les pays en développement. Plus de 90 p. 100 de ces médicaments ne sont pas couverts par des brevets et, par conséquent, peuvent être produits sous forme de génériques.

Les 10 p. 100 restants, grâce au leadership de nos compagnies, ont été rendus disponibles dans tout le réseau. Nous améliorerons la circulation des médicaments par l'application de prix différenciés, de dons et d'accords de licence générale.

Comme vous le savez, le RCAM a mis en œuvre la décision de 2003 du Conseil général de l'OMC de créer un régime de licence obligatoire pour les produits pharmaceutiques destinés à l'exportation vers les pays admissibles, sous réserve de conditions obligatoires.

Le projet de loi S-232 élimine toute référence à l'accord sur les ADPIC et à la décision du Conseil général. Selon les dispositions du projet de loi, le régime de licence obligatoire proposé est en contradiction directe avec les obligations du Canada en vertu des traités internationaux qu'il a signés.

[Français]

Je voudrais discuter de quatre dispositions majeures dont il est question dans la loi.

[Traduction]

Premièrement, l'obligation actuelle de demander une licence volontaire en vertu du RCAM serait révoquée. Deuxièmement, la notification des pays et les limites sur les quantités de produits existant actuellement seraient supprimées. Troisièmement, le projet de loi ne contient aucune disposition permettant l'annulation d'une licence quand les circonstances de sa délivrance n'existent plus. Quatrièmement, le projet de loi dont vous êtes saisi abrogerait unilatéralement les obligations du Canada en matière de droit commercial international et mettrait en question la conformité aux obligations découlant des traités signés par le pays, ce dont M. Dearden parlera plus tard.

[Translation]

I would also like to mention three other matters. These are product safety, price limits and diversion.

[English]

Safety of products, price limits and potential are some of the checks and balances that you see in the current CAMR. They have been conscientiously placed there by Parliament and would not be dealt with appropriately by this bill.

One of my greatest concerns is that Bill S-232 would allow medicines to be exported from Canada to developing countries without Health Canada safety approval. In effect, it would create double standards. We would have standards for medicines available for Canadians and a different standard for those medicines being shipped to developing countries. On that point, the generic manufacturers agree and oppose this aspect of the bill.

Our next concern relates to the potential for diversion. Some witnesses have asserted that diversion is a non-issue. It clearly is a serious concern. The WHO has said that one out of four medicines in developing countries is counterfeit.

[Translation]

The whole area of counterfeiting is a concern for our companies and the representatives from those companies can discuss that later.

[English]

We have to ensure, as the United Nations Secretary-General urged, collective action to protect people from falling victim to this insidious and illicit trade of counterfeit medicines. Bill S-232 would render unclear the current CAMR safeguards that prevent diversion to the black market. In particular, we would ask what purpose is served by removing the ability to seek termination of a licence if a humanitarian product were found to be re-exported from the country to which it was originally sent. It is a fundamental question.

We want to work collaboratively. Our companies want to develop the various partnerships and initiatives I mentioned. We are actively developing and participating in projects around the world. We believe that CAMR is one tool. We are proud of our commitment. There is more to do. We do not believe, at this point, that Bill S-232 responds to the concerns that we have been hearing from the developing world.

Paul Lucas, President and CEO, GlaxoSmithKline Canada: Thank you for the opportunity to appear today to express GlaxoSmithKline's experience with Canada's Access to Medicines

[Français]

Je voudrais également mentionner trois autres sujets, soit les questions de l'innocuité, des limites de prix et de détournement.

[Traduction]

La sûreté des produits, les limites de prix et la capacité sont quelques-uns des éléments qui contribuent à l'équilibre que l'on trouve dans le RCAM actuel. Ces éléments ont été placés là expressément par le Parlement et le projet de loi à l'étude n'en tiendrait pas compte de manière appropriée.

L'une de mes plus grandes préoccupations est que le projet de loi S-232 permettrait que des médicaments canadiens soient exportés vers les pays en développement sans le sceaue d'approbation de Santé Canada. Concrètement, cela créerait une situation où il y a deux poids, deux mesures. Nous aurions des normes pour les médicaments offerts aux Canadiens et une norme différente pour ceux qui sont envoyés dans les pays en développement. Les fabricants de médicaments génériques sont d'accord avec nous sur ce point et ils s'opposent également à cet aspect du projet de loi.

Notre autre préoccupation a trait au potentiel de détournement. Certains témoins ont affirmé que le détournement est un faux problème, mais c'est évident qu'il s'agit d'un problème grave. L'OMS a fait savoir qu'un médicament sur quatre dans les pays en développement est contrefait.

[Français]

Toutes les questions de contrefaçon sont de plus en plus une préoccupation de nos compagnies et, les membres de nos compagnies pourront en discuter plus tard.

[Traduction]

Nous devons nous assurer que, comme l'a demandé instamment le secrétaire général des Nations Unies, des mesures soient prises collectivement par les pays pour empêcher que des gens soient victimes de ce commerce insidieux et illicite des médicaments contrefaits. Le projet de loi S-232 rendrait nébuleux les dispositifs de protection actuels du RCAM qui empêchent les détournements vers le marché noir. Nous voudrions savoir, en particulier, dans quel but on retirerait la possibilité de mettre fin à une licence si un produit destiné à des fins humanitaires était réexporté par le pays auquel il avait été envoyé à l'origine. C'est là une question fondamentale.

Nous voulons travailler en collaboration. Nos entreprises veulent établir les partenariats et lancer les initiatives dont j'ai parlé. Nous travaillons activement pour mettre en place des projets partout dans le monde et participer à ceux qui existent déjà. Nous croyons que le RCAM est l'un des outils qui peuvent nous permettre d'y parvenir. Nous sommes fiers de notre engagement, mais nous croyons qu'il y a encore à faire. Nous ne pensons pas, à l'heure actuelle, que le projet de loi S-232 est la réponse aux préoccupations qui ont été soulevées par les pays en développement.

Paul Lucas, président et chef de la direction, GlaxoSmithKline Canada : Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître aujourd'hui pour parler de l'expérience de GlaxoSmithKline en ce

Regime and our company's extensive efforts in improving access to health care in the developing world. I would also like to explain why the proposed amendments to this legislation should be of concern to all of us, both in Canada and in the international community.

I would like to make three points. First, CAMR has been efficient and effective at achieving its objectives, when used. Second, the provision of medicines is only one essential element in addressing health care issues in the developing world. Third, GSK is committed through action to addressing these issues.

[Translation]

In our experience, the regime allows Canada to reconcile two key objectives: fulfilling its international obligations and ensuring access to medicines in developing countries.

[English]

The following chronology of events is important. It demonstrates that only 68 days elapsed from the time Apotex made the request of GSK until they were granted authorization to begin exporting zidovudine and lamivudine. Please allow me to outline that for you.

You will recall that Bill C-9 came into effect in May 2005 creating the Jean Chrétien "Pledge to Africa Act," now CAMR. Almost a full year passed before GSK and two other patent owners were approached by Apotex requesting voluntary licences. GSK responded promptly. This indicated a willingness to discuss the granting of a licence. We sought clarification on key questions related to anti-diversion and patient safety — both very real issues. Apotex did not respond at that time to our request for further information.

Fourteen months later, GSK received another request from Apotex for a voluntary licence. Within 26 days, we provided our consent to the Commissioner of Patents to issue an authorization pursuant to CAMR. Ultimately, another year passed before the first shipment of a triple combination HIV/AIDS drug was shipped by Apotex from Toronto to Rwanda.

Apotex took more than one year to start shipping their generic drug to Rwanda. It was not because of red tape or a complex and lengthy process, but for reasons outside the administrative and legal process and not within the control of GSK.

[Translation]

Our experience proves that the regime can work when it is put to the test. Very recently, my company went even further by stating that we want to continue to work constructively towards the achievement of Canada's objectives.

qui a trait au Régime canadien d'accès aux médicaments, et des efforts soutenus déployés par notre entreprise pour améliorer l'accès aux soins de santé dans les pays en développement. J'aimerais également vous expliquer pourquoi les modifications proposées à la loi devraient tous nous préoccuper, tant au Canada que dans le reste de la communauté internationale.

J'aimerais soulever trois points. Premièrement, le RCAM, lorsqu'on l'utilise, est efficace et permet d'atteindre les objectifs prévus. Deuxièmement, l'envoi de médicaments n'est qu'un des éléments essentiels dont il faut tenir compte pour régler la question des soins de santé dans les pays en développement. Troisièmement, GSK s'est engagé à se pencher sur ces questions et a pris des mesures en conséquence.

[Français]

Selon notre expérience, le régime permet au Canada de concilier deux objectifs clés : remplir ses obligations internationales et améliorer l'accès aux médicaments pour les pays en voie de développement.

[Traduction]

La chronologie des événements que je veux vous présenter est importante. Elle démontre qu'il ne s'est écoulé que 68 jours entre le moment où Apotex a présenté la demande à GSK et celui où Apotex a obtenu l'autorisation de commencer à exporter la zidovudine et la lamivudine. Laissez-moi vous expliquer.

Vous vous rappellerez que le projet de loi C-9 est entré en vigueur en mai 2005, devenant la Loi de l'engagement de Jean Chrétien envers l'Afrique, maintenant connue sous le nom de RCAM. Près d'une année complète s'est écoulée avant qu'Apotex s'adresse à GSK et à deux autres titulaires de brevets pour obtenir une licence volontaire. GSK a répondu rapidement, ce qui indique que nous étions prêts à discuter de l'octroi d'une licence. Nous avons demandé des précisions sur les mesures anti-détournement et la sécurité des patients — deux enjeux très concrets. À l'époque, Apotex n'a pas répondu à notre demande d'information.

Quatorze mois plus tard, GSK a reçu une autre demande d'Apotex pour l'octroi d'une licence volontaire. En l'espace de 26 jours, nous avons donné notre approbation au commissaire aux brevets pour qu'une autorisation soit accordée en vertu du RCAM. Finalement, il s'est écoulé une autre année avant le premier envoi par Apotex, de Toronto au Rwanda, de traitements de trithérapie contre le VIH-sida.

Apotex a attendu plus d'un an avant de commencer à envoyer son médicament générique au Rwanda. Ce n'était pas à cause de formalités administratives ou d'un processus long et complexe, mais bien pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le processus administratif et juridique et qui ne relèvent pas de GSK.

[Français]

Notre expérience prouve que le régime peut fonctionner lorsqu'il est mis à l'épreuve. Tout récemment, mon entreprise est même allée plus loin en affirmant qu'elle voulait continuer à travailler de manière constructive pour que les objectifs du Canada soient atteints.

[English]

We must not lose sight of the needs of patients in the developing world. We must refrain from using CAMR as a means to reopen the intellectual property debate in Canada. This would create further instability and drive away crucial investments our country needs.

With this in mind, I want to touch on one thing that CAMR has reinforced for GSK. Simply delivering medicines, whether brand name or generic, does not address the challenges developing countries face, such as poor sanitation and education, insufficient infrastructure and diversion of medicines from the intended patients.

GSK has long taken an innovative, responsible and sustainable approach to improving the health of patients in the developing world. Working in partnership with governments, NGOs and the private sector, GSK has, among other things: deliberately focused R&D efforts on diseases of the developing world, such as HIV, TB and malaria; sought to eliminate many diseases, including lymphatic filariasis, one of the world's most disabling diseases; and consistently offered preferential pricing on antiretrovirals and vaccines.

This legacy of commitment is not enough. We have stopped saying, "It is not our fault there is no infrastructure to deliver health care." We have started asking ourselves: "What can we do to ensure that the infrastructure does exist?"

Consequently, we have established several new initiatives that continue to address these broader issues and significantly advance GSK's leadership role. Specifically, we have: recently begun sharing our intellectual property on neglected tropical diseases by setting up a patent pool and inviting others to join us; opened the doors of our research centre dedicated to diseases of the developing world to other researchers; reduced the prices of patented medicines in the least developed countries to no higher than 25 per cent of the price in the developed world; and committed to reinvest 20 per cent of the profit made on medicines in these countries back into local healthcare infrastructure projects.

In closing, we have illustrated that CAMR is only one piece of a larger puzzle. That piece has proven to work effectively and efficiently to achieve its objectives when put to the test. GSK's belief is that our collective efforts and intentions are best served by focusing on the broader issue of improving health care in the developing world through leadership and action. Thank you for your time.

[Traduction]

Il ne faut pas oublier les besoins des patients dans les pays en développement. Mais il ne faut pas non plus utiliser le RCAM comme prétexte pour relancer le débat sur la propriété intellectuelle au Canada, car on ne ferait ainsi qu'augmenter l'instabilité et passer à côté d'investissements cruciaux dont notre pays a besoin.

Permettez-moi de mentionner une autre chose que le RCAM a permis à GSK de faire. C'est bien de fournir des médicaments, que ce soit des médicaments de marque ou des médicaments génériques, mais ça ne permet pas de régler les problèmes que connaissent les pays en développement, comme l'insalubrité, les lacunes dans le système d'éducation, les infrastructures insuffisantes et le détournement des médicaments, qui ne se rendent alors pas aux patients visés.

GSK a adopté depuis longtemps une approche innovatrice, responsable et durable pour améliorer la santé des patients dans les pays en développement. En collaboration avec les gouvernements, les ONG et le secteur privé, GSK a entre autres délibérément concentré ses efforts de recherche et de développement sur les maladies qui touchent les pays en développement, comme le VIH, la tuberculose et le paludisme, elle a cherché à éliminer de nombreuses maladies, comme la filariose lymphatique, l'une des maladies les plus invalidantes qui soient, et elle a toujours vendu à des prix préférentiels les antirétroviraux et les vaccins.

Mais ces gestes d'engagement ne sont pas suffisants. Nous avons cessé de nous dire : « Ce n'est pas notre faute s'il n'y a aucune infrastructure pour fournir des soins de santé », et nous avons commencé à nous demander : « Que pourrions-nous faire pour qu'il y ait une infrastructure? »

Nous avons donc lancé plusieurs initiatives pour continuer à nous attaquer à ces questions fondamentales et promouvoir de façon convaincante le rôle de leadership de GSK. Plus particulièrement, nous avons récemment commencé à lever l'exclusivité sur notre propriété intellectuelle dans le cas des maladies tropicales négligées en établissant une communauté de brevets et en invitant d'autres sociétés à se joindre à nous. Nous avons aussi accueilli d'autres chercheurs dans notre centre de recherche consacré aux maladies qui touchent les pays en développement. Enfin, nous avons réduit le prix des médicaments brevetés offerts dans les pays les moins développés afin qu'il ne leur en coûte pas plus de 25 p. 100 du prix que paient les pays développés, et nous nous sommes engagés à réinvestir dans des projets locaux d'infrastructure de soins de santé 20 p. 100 des profits générés par les médicaments dans ces pays.

Pour conclure, nous avons démontré que le RCAM n'était qu'un élément parmi tant d'autres. Mais il permet d'obtenir des résultats efficaces et d'atteindre les objectifs prévus, pour peu qu'on se donne la peine de l'appliquer. GSK croit que la meilleure façon de voir nos projets et nos efforts collectifs porter fruit est de se concentrer sur l'amélioration globale des soins de santé dans les pays en développement, grâce au leadership et à des mesures concrètes. Je vous remercie de votre attention.

Richard Dearden, Partner, Gowling, Lafleur, Henderson LLP:

Thank you, honourable senators, for permitting me to testify about why Bill S-232 fails to comply with Canada's international treaty obligations under the TRIPS Agreement. I am a partner at Gowling, Lafleur, Henderson. I have practiced international trade law for over three decades. I was retained by the government of the United States in the implementation and negotiation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, as well as the government of Mexico on the implementation and negotiation of NAFTA. I also chaired the Chapter 19 panel that overturned the Department of Commerce's determination that Canadian softwood lumber exports were countervailable subsidies. I have given you my biography and you will see my expertise in international trade law is set out there. I am recognized by certain peer-reviewed publications.

I have filed with the committee written submissions that explain why Bill S-232 violates compulsory licence obligations that Canada agreed. These are in both article 31 of the TRIPS Agreement and in the very carefully negotiated international solution to the access to medicines problem that is embodied in the General Council Decision of 2003. I wish to address three points for the committee's consideration.

First, Bill S-232's one-licence regime is not authorized by flexibilities that are found in the TRIPS Agreement. Second, TRIPS Article 30's limited exceptions provision does not authorize Canada to abrogate its compulsory licence obligations. Third, if Bill S-232's regime were implemented, it would be a unilateral renegotiation of Canada's current compulsory licence obligations.

On my first point, the committee has heard several witnesses claim that Bill S-232 can replace CAMR through flexibilities available under the TRIPS Agreement. There are no such flexibilities that authorize the one-licence regime. The only compulsory licence flexibility that existed at the time of the Doha Declaration in 2001 was for domestic consumption. There were no flexibilities in the TRIPS Agreement that allowed for the issuance of compulsory licences for export. I will read why the ministers gave the following instructions to the General Council for TRIPS in paragraph 6 of the Doha Declaration adopted on November 14, 2001:

We recognize that WTO members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002.

Richard Dearden, associé, Gowling, Lafleur, Henderson LLP :

Je vous remercie, honorables sénateurs, de me donner l'occasion de comparaître pour expliquer pourquoi le projet de loi S-232 n'est pas conforme aux obligations internationales du Canada qui sont énoncées dans l'Accord sur les ADPIC. Je suis associé au cabinet Gowling, Lafleur, Henderson, où je pratique le droit commercial international depuis plus de 30 ans. J'ai travaillé pour le gouvernement des États-Unis à la mise en œuvre et à la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et pour le gouvernement du Mexique à la mise en œuvre et à la négociation de l'ALENA. J'ai également présidé le groupe spécial prévu par le chapitre 19 de l'ALENA qui a réussi à annuler la décision du département du Commerce des États-Unis selon laquelle les exportations canadiennes de bois d'œuvre pouvaient être assujetties aux droits compensatoires. Je vous ai fourni ma biographie, qui fait état de mon expertise dans le domaine du droit commercial international. Ma contribution a aussi été reconnue dans des publications évaluées par des pairs.

J'ai présenté au comité des observations écrites dans lesquelles j'explique pourquoi le projet de loi S-232 viole les obligations en matière de licence obligatoire dont le Canada a convenu. Ces obligations sont décrites dans l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC et dans une solution internationale négociée avec soin concernant le problème d'accès aux médicaments que renferme une décision du Conseil général datant de 2003. J'aurais trois points à porter à l'attention du comité.

Premièrement, le régime de licence unique prévu par le projet de loi S-232 n'est pas autorisé par les mesures d'assouplissement contenues dans l'Accord sur les ADPIC. Deuxièmement, les exceptions limitées énoncées dans l'article 30 de l'Accord sur les ADPIC n'autorisent pas le Canada à abroger ses obligations en matière de licence obligatoire. Troisièmement, si le régime prévu par le projet de loi S-232 était adopté, il s'agirait d'une renégociation unilatérale des obligations actuelles du Canada en matière de licence obligatoire.

Concernant mon premier point, le comité a entendu plusieurs témoins qui prétendent que le projet de loi S-232 peut remplacer le RCAM grâce à la marge de manœuvre que prévoit l'Accord sur les ADPIC. Cependant, aucune marge de manœuvre n'autorise l'établissement d'un régime de licence unique. Les seules mesures d'assouplissement relatives à la licence obligatoire qui existaient à l'époque de la Déclaration de Doha en 2001 concernaient la consommation intérieure. Aucune mesure contenue dans l'Accord sur les ADPIC ne permet l'octroi de licences obligatoires pour l'exportation. Je vais lire le paragraphe 6 de la Déclaration de Doha, adoptée le 14 novembre 2001, qui explique pourquoi les ministres ont donné des instructions au Conseil général relativement à l'Accord sur les ADPIC :

Nous reconnaissons que les membres de l'OMC ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique pourraient avoir des difficultés à recourir de manière effective aux licences obligatoires dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Nous donnons pour instruction au Conseil des ADPIC de trouver une solution rapide à ce problème et de faire rapport au Conseil général avant la fin de 2002.

That expeditious solution was the General Council Decision of August 2003. Canada can rely only on that decision to issue compulsory licenses for export if it complies with the conditions that are set out in that decision. CAMR does that and Bill S-232 does not do that.

As an aside, my written submissions deal only with the TRIPS Agreement. If this bill were to be enacted, it would violate NAFTA article 1709, paragraph 10, which contains essentially the same compulsory licence obligations as found in the TRIPS Agreement. Canada and the United States entered a Memorandum of Understanding consenting to the suspension of NAFTA article 1709, Paragraph 10(f) as between themselves with respect to compulsory licences "issued in accordance with the terms of the WTO General Council Decision." Bill S-232 abrogates the terms of the General Council Decision.

On my second point, some witnesses have told this committee that Bill S-232's regime is authorized by Article 30 of the TRIPS Agreement. It is not so authorized. Let us not forget that WTO members rejected TRIPS Article 30 as the solution to the access to medicines problem. Even if Article 30 were available to Canada to defend a WTO panel regarding the measures in Bill S-232, it has to comply with the three conditions that are laid down in that article, and it does not.

Canada lost a WTO case that involved a provision in the Patent Act that allowed generic manufacturers to use a pharmaceutical patent during only the last six months of the 20-year term of that patent. The provision that allowed generic manufacturers to stockpile a patented drug and have it ready for sale as soon as that patent expired was found to have violated Article 30. It did not meet the conditions in Article 30, and the Panel on Canada agreed with the European Communities that:

... six months was a commercially significant period of time, especially since there were no limits at all on the volume of production allowed, or the market destination of such production.

Bill S-232 is a far more egregious violation than the stockpiling provision that the WTO panel struck down. Bill S-232 is not a limited exception but an unlimited exception that authorizes a compulsory licence to be issued for any drug, not just drugs that are necessary to combat diseases such as HIV or malaria. It authorises export in unlimited quantities; for an unlimited duration of time; and to over 140 countries. In essence, the regime that Bill S-232 advocates, bestows patent ownership rights

La solution rapide dont il est question dans cet extrait a été la décision du Conseil général d'août 2003. Le Canada ne peut se fonder que sur cette décision pour délivrer des licences obligatoires aux fins d'exportation s'il veut se conformer aux conditions qui y sont énoncées. Le RCAM respecte ces conditions, contrairement au projet de loi S-232.

Je tiens à préciser que mes observations écrites ne concernent que l'Accord sur les ADPIC. Si ce projet de loi était adopté, il violerait le paragraphe 10 de l'article 1709 de l'ALENA, qui comprend essentiellement les mêmes obligations relatives aux licences obligatoires que celles que l'on retrouve dans l'Accord sur les ADPIC. Le Canada et les États-Unis ont conclu un protocole d'entente dans lequel ils consentent à la suspension de l'application, entre eux, de l'alinéa 1709(10)f) de l'ALENA, dans le contexte de l'octroi de licences obligatoires aux termes de la décision du Conseil général de l'OMC. Le projet de loi S-232 abroge les conditions énoncées dans la décision du Conseil général.

Concernant mon deuxième point, certains témoins ont affirmé devant ce comité que le régime prévu par le projet de loi S-232 était autorisé par l'article 30 de l'Accord sur les ADPIC, ce qui est faux. N'oublions pas que les membres de l'OMC ont estimé que l'article 30 de l'Accord sur les ADPIC n'était pas la bonne solution pour régler le problème de l'accès aux médicaments. Même si le Canada pouvait s'appuyer sur l'article 30 pour défendre les mesures énoncées dans le projet de loi S-232 devant un groupe spécial de l'OMC, le projet de loi en question devrait tout de même respecter les trois conditions qui sont énoncées dans cet article, ce qui n'est pas le cas.

Le Canada a perdu une cause soumise à l'OMC qui portait sur une disposition de la Loi sur les brevets permettant aux fabricants de médicaments génériques d'utiliser un brevet pharmaceutique seulement au cours des six derniers mois de la période de validité du brevet, qui était de 20 ans. On a jugé que cette disposition, qui permettait aux fabricants de médicaments génériques d'accumuler des médicaments brevetés et de les mettre en vente dès l'expiration du brevet, violait l'article 30, car elle ne respectait pas les conditions qui y sont énoncées. Le groupe chargé de l'affaire s'est entendu avec la Communauté européenne pour dire que :

Six mois représentaient une période significative du point de vue commercial, d'autant qu'il n'y avait absolument aucune limite quant au volume de production autorisé ou quant à la destination commerciale de cette production.

Le projet de loi S-232 est une violation encore plus grave que la disposition sur l'accumulation des médicaments que l'OMC a annulée, puisqu'il permet non pas une exception limitée, mais bien une exception illimitée qui autorise l'octroi d'une licence obligatoire pour tout médicament, pas seulement pour les médicaments qui sont nécessaires pour contrer des maladies comme le VIH ou le paludisme. Le projet de loi autorise l'exportation en quantité illimitée, pour une durée illimitée, et

on generic manufacturers and does not take into account the legitimate interests of patients who benefit from the incentives that patent protection provides for research and development of new medicines that save lives.

On my third point, Bill S-232 would be a unilateral renegotiation of Canada's compulsory licence obligations. The representative for Doctors Without Borders, Ms. Kiddell-Monroe, testified before this committee on October 21. She said that CAMR has failed because the 2003 WTO General Council Decision is fundamentally flawed and the General Council Decision is the root of the problem. She said that Bill S-232 seeks to deal with these flaws. In other words, the alleged problem lies with the General Council Decision solution that Canada and the other WTO members negotiated to deal with this problem. The Doctors Without Borders representatives also told this committee that the General Council Decision is a real problem and that we need to revisit it and tell the WTO that it does not work. In other words, the proper forum to address any alleged problems with the General Council Decision is the WTO in Geneva. The proponents of Bill S-232 are asking you to bypass the WTO in Geneva and unilaterally renegotiate Canada's current compulsory licence obligations through this one-litigation regime.

In conclusion, I ask in terms of Canada's compliance with its international treaty obligations: What has changed since the issuance of the Minister of Industry's 2007 report on the statutory review of CAMR, which found there was no need to amend it? The only change since that report occurred in June 2009 when Canada accepted the protocol amending the TRIPS Agreement that makes the General Council Decision a permanent amendment to the TRIPS Agreement. Canada has not retreated from CAMR but has further entrenched its commitment to CAMR by adopting the protocol that will make a permanent amendment to the TRIPS Agreement by incorporating the General Council decision.

Thank you for your time.

The Chair: Thank you, Mr. Dearden. It is not always easy to present legal views in a concise way but you have done very well in that regard.

Mr. Dearden: Thank you, sir.

The Chair: Mr. Looper, please proceed.

Yve Looper, Director of Patents, Legal Affairs, Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd.: My role in the process for Boehringer Ingelheim was to be involved substantially in the drafting of two voluntary licenses that were provided to Apotex with a non-assert declaration in the context of what Boehringer Ingelheim has in a European access policy. During our question and answer period, I

dans plus de 140 pays. Essentiellement, le régime prôné par le projet de loi S-232 confère des droits de propriété de brevet à des fabricants de médicaments génériques sans tenir compte des intérêts légitimes des patients. En effet, les patients bénéficient des avantages découlant des mesures de protection des brevets sur le plan de la recherche et du développement, car elles permettent la fabrication de nouveaux médicaments qui peuvent sauver des vies.

Concernant mon troisième point, le projet de loi S-232 constituerait une renégociation unilatérale des obligations du Canada en matière de licence obligatoire. La représentante de Médecins Sans Frontières, Mme Kiddell-Monroe, a témoigné devant ce comité le 21 octobre. Elle a dit que le RCAM n'avait pas réussi à atteindre ses objectifs parce que la décision du Conseil général de l'OMC de 2003 était fondamentalement erronée et qu'elle était à l'origine du problème. Elle a affirmé que le projet de loi S-232 visait à combler ces lacunes. En d'autres mots, le problème résiderait dans la solution proposée dans la décision du Conseil général que le Canada et les autres membres de l'OMC ont négociée pour régler le problème. Les représentants de Médecins Sans Frontières ont également affirmé que la décision du Conseil général était réellement problématique, qu'il fallait l'examiner de nouveau et dire à l'OMC que la solution ne fonctionnait tout simplement pas. Autrement dit, l'instance appropriée pour régler tout problème lié à la décision du Conseil général est l'OMC à Genève. Les partisans du projet de loi S-232 vous demandent de contourner l'OMC à Genève et de renégocier unilatéralement les obligations actuelles du Canada en matière de licence obligatoire en adoptant ce régime de licence unique.

En conclusion, j'aimerais poser la question suivante au sujet du respect des obligations du Canada dans le cadre de traités internationaux : Qu'est-ce qui a changé depuis la publication du rapport du ministre de l'Industrie en 2007 sur l'examen législatif du RCAM, selon lequel aucune modification n'était requise? Le seul changement depuis la publication du rapport s'est produit en juin 2009, lorsque le Canada a accepté le protocole modifiant l'Accord sur les ADPIC, qui prévoit l'enchâssement de la décision du Conseil général dans l'Accord sur les ADPIC. Le Canada ne s'est pas retiré du RCAM; il a plutôt réitéré son engagement envers le régime en adoptant le protocole qui enchâsse la décision du Conseil général dans l'Accord sur les ADPIC, en faisant ainsi une modification permanente.

Merci de votre attention.

Le président : Merci, monsieur Dearden. Il n'est pas toujours facile de présenter une opinion juridique de façon concise, mais vous y êtes très bien parvenu.

M. Dearden : Merci, monsieur le président.

Le président : Monsieur Looper, c'est maintenant à vous.

Yve Looper, directeur des brevets, Affaires juridiques, Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée : Le rôle que j'ai joué pour Boehringer Ingelheim a été de rédiger en grande partie les deux licences volontaires qui ont été accordées à Apotex, en plus d'une déclaration de renonciation, conformément à une politique d'accès européenne qui s'applique aux activités de Boehringer

would like to go into greater detail but, in a number of respects, that approach allowed us to have superior terms to what would be imposed by the CAMR.

I work at the research site of BI, which chose to establish its global research site for virology in Laval, Quebec. Everybody has a role to play in furthering the humanitarian objectives of the CAMR. A very important one is that a steady supply of second-line anti-HIV medicines be brought to the market so that we have drugs, such as nevirapine, for export. If those drugs did not exist, we would not be discussing the CAMR regime.

At Laval, 165 scientists work at discovering and optimizing the best-in-class and next-in-class compounds that are not only antiretrovirals. Today we are also looking at medicines for drug-free remission, which is a big step forward.

I think that we can envision the day where we would have a CAMR system that exports for humanitarian purposes not only Canadian-made antiretroviral products but also Canadian-discovered and made antiretroviral products.

The Chair: Thank you very much, Mr. Looper.

I have quite a list of questioners and there may not be time for the chair to ask questions at the end, so I will abuse my position and ask one now.

Mr. Dearden, this is a complex area for those of us who have had little or no experience in the pharmaceutical industry and the export of products. You may have covered this in your remarks, but Senator Fox, who is not with us this evening, at one point in one of our sessions, raised the possibility of tweaking Bill S-232. Let us suppose that a tweak here or there would make it much more acceptable to all parties. Is there any mechanism in the WTO to apply for in another context one might call an advance ruling?

Mr. Dearden: None that I am aware of. When I said that we have to go back to the WTO if these alleged flaws are indeed flaws, you have to do the negotiation in Geneva.

The Chair: That is a negotiation between the party asking for it, namely Canada, and all members?

Mr. Dearden: It would be all members. When they negotiated this solution, they took everyone's legitimate interests into account. You are absolutely correct, it is a complex area. However, patent rights were also part of the interest that had to be taken into account. Patent rights were guaranteed in article 31 of TRIPS before this problem arose and the Doha declaration dealt with it. It did not deal with it in the flexibilities that existed; they had to create a brand new solution. That is why I quoted paragraph 6. The council was told, "Come up with an expeditious solution." Like it or not, for those who think there are flaws and for those who do not, that is the international solution that

Ingelheim. Pendant la période de questions et réponses, j'aimerais fournir plus de détails, mais, à plusieurs égards, l'approche que nous avons adoptée nous a permis d'avoir une portée plus vaste que le RCAM.

Je travaille au centre de recherche de BI, qui a choisi d'établir son centre principal de recherche en virologie à Laval, au Québec. Tout le monde a un rôle à jouer pour l'atteinte des objectifs d'aide humanitaire du RCAM. L'un de ces objectifs est très important : il faut obtenir un approvisionnement constant de médicaments de deuxième ligne contre le VIH, comme la névirapine, afin de pouvoir les exporter. Si ces médicaments n'existaient pas, nous ne serions pas en train de discuter du RCAM.

À Laval, 165 scientifiques travaillent pour découvrir et optimiser les meilleurs composés pour la fabrication de médicaments, qui ne sont pas seulement des antirétroviraux. Aujourd'hui, on essaie également de mettre au point des traitements permettant une rémission sans médicaments. Il s'agit là d'un grand pas en avant.

Je pense que nous pouvons entrevoir le jour où le RCAM nous permettra d'exporter à des fins humanitaires non seulement des produits antirétroviraux fabriqués au Canada, mais également des antirétroviraux fabriqués et découverts au Canada.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Looper.

Puisqu'il y a beaucoup d'intervenants, il se peut que je manque de temps pour poser des questions à la fin. Si vous le permettez, je profiterais donc de ma position pour en poser une tout de suite.

Monsieur Dearden, il s'agit d'un domaine complexe pour ceux qui connaissent peu, voire pas du tout, l'industrie pharmaceutique et l'exportation. Vous en avez peut-être parlé dans votre déclaration, mais le sénateur Fox, qui n'est pas avec nous ce soir, a déjà soulevé la possibilité d'une modification du projet de loi S-232 au cours de nos délibérations. Supposons que l'on apporte quelques petites modifications au projet de loi et qu'il devienne ainsi beaucoup plus acceptable pour toutes les parties. Existe-t-il un mécanisme à l'OMC qui permettrait ce qu'on pourrait appeler une décision anticipée?

M. Dearden : Pas que je sache. Quand j'ai dit qu'il fallait s'adresser à l'OMC si les lacunes qui ont été soulevées sont effectivement des lacunes, je voulais dire qu'il faudrait aller négocier à Genève.

Le président : Ce qui signifierait une négociation entre la partie qui demande la modification, c'est-à-dire le Canada, et tous les membres?

M. Dearden : Oui, ce serait effectivement une négociation avec tous les membres. Lorsqu'ils ont négocié la solution qui a été adoptée, ils ont tenu compte des intérêts légitimes de toutes les parties. Mais vous avez raison de dire qu'il s'agit d'un domaine complexe. Il faut se rappeler que les droits de brevet faisaient également partie des intérêts dont on a tenu compte. Les droits de brevet étaient garantis par l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC avant que ce problème soit soulevé, et la Déclaration de Doha a réglé cette question. Et ce n'est pas grâce aux mesures d'assouplissement qui existaient déjà que le problème a pu être réglé; il a fallu créer une toute nouvelle solution. C'est pourquoi

Canada signed on to. In June 2009, it was accepted as a permanent amendment. If anyone wants to change those obligations, it must be done in Geneva with the whole membership.

Senator Harb: Thank you for your presentations.

I was interested in what I heard. First, there is a patent. You do not want to see anything in terms of laws being introduced that could create a mechanism for infringement on the patent. Second, there was the issue of diversion. I heard you had great concerns about the difficulties that people have in terms of diseases. Mr. Lucas mentioned that you put in about \$9.2 billion that benefited close to two billion people around the world in fighting diseases. Mr. Dearden raised an interesting point by saying that you can do all you want, but, in the end, any law that does not meet international obligations can be challenged and struck down.

Along the lines of the questions that the chair was asking, an earlier witness said that there is an opinion coming to the committee from WTO on the compliance of the bill with the provisions as set out at the negotiation at the WTO. If that is the case and that opinion is to arrive, I suspect that Mr. Dearden, who is extremely knowledgeable in the field, will grab it, look at it and re-evaluate it. Am I correct?

Mr. Dearden: You are correct that I would do that, but I am also most intrigued to read that opinion. I would love to see an opinion that explains how the elimination of the voluntary licence requirement is compliant with TRIPS. I would say that it is impossible for anyone to say that a regime that would eliminate the compulsory licence obligation that is point blank in TRIPS article 31 is compliant. I do not know if there is a WTO official who will give an opinion that Bill S-232's regime is WTO compliant. I am intrigued with the possibility that there would be a person that would say that. There is one example where I cannot see it.

Mr. Lucas: You mentioned the issue of diversion and that we did not seem to be concerned about that. I wanted to address that.

Speaking on behalf of my company, I am very much aware of a number of cases of diversion, in Africa particularly. What goes on in Africa with respect to diversion is pretty egregious.

I can give you one concrete example. My colleague in Africa has stood on a runway and seen an airplane land. An envelope changes hands and the plane takes off and goes back to Europe. This happens frequently and it is a serious concern. We have had to take extraordinary security measures to ensure that this does not happen. We will continue to be concerned as we see these things happen.

Senator Harb: When the generics appeared before us, they seemed to be quite eager. They did not say anything negative about name brands. In fact, they are interested in working with name brand companies and research-based pharmaceuticals. Is

j'ai cité le paragraphe 6 de la déclaration. On a dit au conseil de « trouver une solution rapide à ce problème ». Que l'on soit d'accord ou non et que l'on estime qu'il y a des lacunes ou non, il reste que c'est la solution internationale à laquelle le Canada a adhéré. En juin 2009, elle a été acceptée comme une modification permanente. Si l'on veut modifier ces obligations, il faut le faire à Genève en présence de tous les membres.

Le sénateur Harb : Merci pour votre présentation.

J'ai trouvé les témoignages intéressants. D'abord, il y a un brevet. On ne veut évidemment pas que des lois permettant la violation d'un brevet soient adoptées. Ensuite, il y a la question du détournement. Je comprends que vous avez beaucoup de préoccupations au sujet des difficultés qu'ont les gens qui souffrent de maladies. M. Lucas a mentionné que vous versiez environ 9,2 milliards de dollars pour aider les quelque 2 milliards de personnes partout dans le monde qui combattent la maladie. M. Dearden a également soulevé un point intéressant lorsqu'il a dit qu'on peut bien prendre toutes les mesures possibles, au bout du compte, il faut quand même songer que toute loi qui n'est pas conforme aux obligations internationales peut être contestée et annulée.

Pour poursuivre dans la même voie que le président, un témoin a dit déjà que nous recevions bientôt un avis provenant de l'OMC sur la conformité du projet de loi avec les dispositions qui ont été négociées à l'OMC. Si c'est bien le cas et que nous recevons cet avis, j'ai bien l'impression que M. Dearden, qui est extrêmement bien renseigné en la matière, se penchera sur cet avis pour l'examiner attentivement. Est-ce que j'ai raison?

M. Dearden : Vous avez tout à fait raison. Je serais d'ailleurs fort intéressé à entendre une opinion qui expliquerait en quoi l'élimination de la licence volontaire serait conforme à l'Accord sur les ADPIC. J'ajouterais qu'il est impossible d'affirmer qu'un régime qui éliminerait la licence obligatoire, qui est clairement établie dans l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC, est conforme. Je ne sais pas si un responsable de l'OMC émettrait une opinion selon laquelle le projet de loi S-232 est conforme à l'OMC. Je me demande vraiment qui pourrait émettre une telle opinion. Je peux songer à un exemple où ce ne serait pas le cas.

M. Lucas : Vous avez mentionné la question du détournement et notre manque d'intérêt à cet égard. Je voudrais y répondre.

Pour ce qui est de mon entreprise, je sais qu'il y a de très nombreux cas de détournement, tout particulièrement en Afrique. Ce qui s'y passe est tout à fait flagrant.

Je peux vous donner un exemple bien concret. Mon collègue en Afrique se trouvait sur une piste d'aérodrome et a vu un avion atterrir. Il a vu une enveloppe changer de mains et l'avion repartir pour l'Europe. C'est une situation fréquente, et une grande préoccupation. Nous avons dû prendre des mesures de sécurité extraordinaires pour empêcher que cela n'arrive. Ces situations ne cessent de nous préoccuper.

Le sénateur Harb : Lorsque les fabricants de médicaments génériques ont comparu devant nous, ils semblaient très enthousiastes. Ils n'ont rien dit de négatif à propos des fabricants de médicaments d'origine. De fait, ils sont intéressés

there a possibility, for example, for you to sit with them and strike a memorandum of understanding so that we can use Canada as a model of cooperation between generics and name brands to do the good that you are doing and that the generics want to do? Is there any possibility of that taking place?

Mr. Williams: There are a number of possibilities. We went through examples quickly. Over the last 16 years, with Health Partners International Canada, we have donated products for distribution in developing countries; the generics and the medical devices group do as well. This is one way in which we can collaboratively work together.

As Mr. Lucas has said, we must ensure that the product is delivered safely and correctly and that there is not diversion of the products. The example of CAMR, the example of GSK, Shire and Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd., shows that all three companies are willing to move forward voluntarily and cooperatively. Instead of focusing on this debate that may have to be settled elsewhere, we could get together in a creative way we can up our game for Canada, and not just in pharmaceuticals, brand names and generics. Then Canada as a whole could play a more active role in aiding this humanitarian crisis.

Senator Harb: Would it be fair for the chair to circulate the letter to both your association and the generically based association to get a meeting of minds?

Mr. Williams: We are always open to try to move forward and come up with creative solutions.

The attention that has been focused on this one tool has been surprising. It is a massive situation across the world. This is one tool but there are so many others with which we can be quite creative. I just listed a couple. We have a substantial documentation that we can send to the Senate committee to show the other examples that we do in collaboration.

Senator Harb: Thank you. I hope you do that.

Mr. Looper: On the idea of having a concerted approach and the ability for the legislation to contemplate that, under the current CAMR, there is an obligation of a 30-day period within which the generics approach the patent holders. That can be useful.

The experience that I had during the past Apotex application was that the 30-day provision enabled us to recognize that we at Boehringer Ingelheim had a pre-existing program, which we call the Nevirapine access policy. I tabled documents that set out exactly the generous way in which Boehringer Ingelheim does not assert patents in Rwanda, in all of Africa and in all the least-developed countries. This is a greater territorial scope than

à travailler avec eux et avec les compagnies de recherche pharmaceutique. Y aurait-il, disons, une possibilité que les parties s'entendent afin que le Canada devienne un modèle de collaboration entre les fabricants de médicaments génériques et les fabricants de médicaments d'origine pour faire toutes les bonnes choses que vous faites déjà et que les fabricants de médicaments génériques veulent faire aussi? Est-ce une possibilité?

M. Williams : Il y a plusieurs possibilités. Nous en avons rapidement mentionné quelques-unes. Au cours des 16 dernières années, nous avons, avec Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale, donné des produits aux pays en développement; les fabricants de médicaments génériques et les fabricants d'appareils médicaux le font aussi. Voilà un exemple de collaboration.

Comme l'a dit M. Lucas, nous devons nous assurer que le produit arrive à bon port, sans détournement. L'exemple du RCAM, celui de GSK ou encore celui de Shire et Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée, démontrent que ces entreprises sont prêtes à travailler de concert, de façon volontaire. Au lieu de porter toute notre attention sur ce débat qui devrait peut-être se régler ailleurs, nous pourrions ensemble faire preuve de créativité afin de placer le Canada à l'avant-plan, mais pas juste dans le domaine des produits pharmaceutiques, des médicaments d'origine et des médicaments génériques. Le Canada dans son ensemble pourrait alors jouer un rôle plus actif dans l'apaisement de la crise humanitaire.

Le sénateur Harb : Serait-ce une bonne chose que le président du comité diffuse la lettre auprès de votre association et de celle des fabricants de médicaments génériques pour en arriver à une entente?

M. Williams : Nous sommes toujours disposés à aller de l'avant et à proposer des solutions créatives.

Il est surprenant de constater la grande attention que cet outil a suscitée. C'est une situation d'envergure partout dans le monde. Il s'agit là d'un outil, mais il y en a bien d'autres, à part ceux que j'ai mentionnés, qui nous permet d'être très créatifs. Nous avons de nombreux documents attestant d'autres exemples de collaboration que nous pouvons transmettre au comité.

Le sénateur Harb : Merci. J'espère que vous le ferez.

M. Looper : À propos de la démarche concertée et de la capacité de l'envisager dans les textes de loi — en vertu du RCAM actuel — les fabricants de médicaments génériques doivent avoir tenté d'obtenir une licence du breveté dans les 30 jours précédant le dépôt de la demande. Cela peut être utile.

Lorsque Apotex a présenté sa plus récente demande, j'ai constaté que la disposition relative au délai de 30 jours nous a permis de nous rendre compte que — à Boehringer Ingelheim — nous avions déjà un programme, que nous appelons la politique d'accès à la névirapine. J'ai déposé des documents qui font état précisément de la générosité avec laquelle Boehringer Ingelheim ne revendique pas les brevets au Rwanda, ni dans le reste de

anything that could be available under CAMR. Were it not for that 30-day period, it would not have been possible to forward that non-assert declaration together with an offer of a voluntary licence.

I was involved in the drafting of the terms of the voluntary licence. They did not have to follow the CAMR requirements because it was outside CAMR's scope. That illustrates the importance of a concerted effort within TRIPS in order to dovetail with other programs that pre-exist.

There were specific ways in which the BI voluntary licences were superior to the terms and conditions provided by CAMR. In regard to the territory, the voluntary licence offered to Apotex, and in fact two proposals were made during the short time that we were in discussions, extended to any country covered by the non-assert declaration. A copy of that non-assert declaration has been tabled and is available for anyone's review. It included any country on the continent of Africa, any least-developed country, according to the UN's definition, and any low-income country according to World Bank definition.

The voluntary licence that was offered, that was not accepted, also was not restricted to the 15,600,000 tablets that were on the notification filed by Rwanda.

In fact, it was a voluntary licence that contemplated a mechanism by which, when any country filed a notification and was added to that voluntary licence, it would automatically continue until the full amount was fulfilled.

This voluntary licence exceeded the conditions set by CAMR with respect to its term. The CAMR statute regime is a two-year term with a two-year renewal. The voluntary licence was for the life of the patent.

Last, it was royalty-free.

I bring this forward because it was only because of the requirement that patentees were approached in advance that we were able to say, "We have something in place already outside the scope of the CAMR by way of a company policy that would allow full production, a licence for production of Nevirapine, for humanitarian goals."

The non-assert declaration has now been made available. It was followed up by a first offer of voluntary licence and that was done all within 12 days of the Apotex request to the patentees. I know that much has been made of the delays that were involved, but this is a case where in 12 days from the date of the Apotex request on July 13, 2007, a non-assert declaration was provided that was broader in scope, and then 19 days from the date of the request a voluntary licence was offered.

The Chair: Thank you, Mr. Looper. Other senators may wish to pursue that.

l'Afrique, ni dans les pays les moins développés. Il s'agit d'un territoire bien plus vaste que celui qui est couvert par le RCAM. Sans le délai de 30 jours, il aurait été impossible d'envoyer la déclaration de non-revendication en même temps que l'offre de licence volontaire.

J'ai participé à la rédaction des modalités de la licence volontaire. Il n'était pas nécessaire qu'elles répondent au RCAM, parce qu'elles n'en relèvent pas. Voilà qui illustre l'importance d'un effort concerté parmi les signataires de l'Accord sur les ADPIC afin d'arrimer des programmes qui existent déjà.

Les licences volontaires de BI étaient bien supérieures aux modalités proposées par le RCAM, de plusieurs façons. En ce qui concerne le territoire, la licence volontaire offerte à Apotex — d'ailleurs, nous avons fait deux propositions pendant le court laps de temps qu'ont duré les discussions — s'étendait à tous les pays couverts par la déclaration de non-revendication. Nous avons déposé un exemplaire de cette déclaration, que tous peuvent consulter. Elle vise tout pays d'Afrique, tout pays faisant partie des pays les moins développés, selon la définition des Nations Unies, et tout pays à faible revenu, selon la définition de la Banque mondiale.

La licence volontaire que nous avons offerte, et qui n'a pas été acceptée, ne se limitait pas aux 15 600 000 comprimés demandés dans l'avis déposé par le Rwanda.

En fait, la licence volontaire envisageait un mécanisme selon lequel, lorsqu'un pays déposait un avis, et qu'il était ajouté à la licence volontaire, elle se poursuivrait automatiquement jusqu'à ce que le total soit atteint.

Cette licence volontaire dépasse donc les conditions établies par le RCAM. En effet, le RCAM prescrit une période de deux ans, renouvelable pour deux ans, tandis que la licence volontaire était valable pour toute la durée de vie du brevet.

Pour finir, elle ne comportait aucune redevance.

Je mentionne ce point simplement parce que sans l'exigence selon laquelle il faut s'adresser au breveté à l'avance, nous n'aurions pas pu dire que nous disposions déjà, en dehors du RCAM, d'une politique qui permet l'octroi d'une licence pour la pleine production de la névirapine à des fins humanitaires.

La déclaration de non-revendication est maintenant publiée. Elle a été suivie d'une première offre de licence volontaire dans les 12 jours suivant la demande d'Apotex. Je sais qu'on a fait beaucoup de cas des délais. Mais en l'occurrence, dans les 12 jours suivant le 13 juillet 2007, date à laquelle Apotex a présenté sa demande aux brevetés, on a fourni une déclaration de non-revendication à portée élargie. Dix-neuf jours se sont écoulés à partir de la date de la demande jusqu'à la présentation de l'offre de licence volontaire.

Le président : Merci, monsieur Looper. D'autres sénateurs voudront peut-être examiner la question.

It is interesting that the versions of the negotiations surrounding the voluntary licence are, not to put too fine a point on it, diametrically opposed.

My recollection is that the generic drug representative suggested it would have been better to be obliged to go straight to compulsory licence because it served no purpose whatsoever.

It was interesting to have your side of it.

Mr. Lucas: If I may comment: It was back in 2006 that Jack Kay called me and asked me what I thought of this and would we be prepared to go ahead. I told him we would be perfectly happy to go ahead and let us move forward.

Frankly speaking, I seemed more anxious to make this go ahead than he did because he did not call me back for a year. Two months after I spoke to him we wrote him a letter, asking whether he was interested in pursuing this, and we heard back from him a year later. It seems a little strange.

Senator Ringuette: You have been donating medicine for the last 19 years. What is your distribution system?

Mr. Williams: The example that I used is through Health Partners International Canada. They do the distribution and they have set it up through the appropriate channels.

Senator Ringuette: What are the appropriate channels?

Mr. Williams: I think Health Partners International Canada has applied to come here and they can give you the specifics. On November 18 they are scheduled to come to the Senate. It would be more appropriate that they go to the specifics of that.

I also mentioned that over the last nine years, the global companies have donated over \$9 billion of product, and that is through the global community.

Senator Ringuette: I understand that in Canada there were \$228 million in the last 19 years, which is \$11.8 million a year, divided by your 50 partner companies, which is \$236,000 a year.

Coming back to the issue of distribution, do you have any evidence that the two shipments of generic drugs that were sent to Africa have entered into the black market?

Mr. Williams: I do not. I do not know anything of the shipments, no.

Mr. Lucas: Because CAMR has that safety net in it, hopefully, it has not happened.

Mr. Williams: There are protections built in to stop that. We are worried about losing those protections.

Senator Ringuette: Exactly. That is the unchanged in this bill. I was intrigued that you had brought forward the black market issue. When you are distributing medical supplies, I would like to know what your mechanism of distribution is and how you ensure that it does not go into the black market. What is the evidence? If

Il est intéressant de constater que les versions concernant les négociations sur la licence volontaire sont pour le moins diamétralement opposées.

Je me rappelle que le représentant du fabricant de médicaments génériques a laissé entendre qu'il aurait été plus approprié d'avoir directement recours à la licence obligatoire, car l'autre ne sert à rien.

C'était intéressant d'entendre votre point de vue.

M. Lucas : Si je peux me permettre : c'est en 2006 que Jack Kay m'a appelé pour me demander ce que j'en pensais et si nous étions prêts à aller de l'avant. Je lui ai répondu que nous en serions très heureux.

Pour être honnête, il semble que j'étais plus enthousiaste que lui, parce qu'il lui a fallu un an pour me rappeler. Deux mois après que je lui aie parlé, nous lui avons envoyé une lettre pour lui demander s'il était intéressé à aller de l'avant, mais c'est juste un an plus tard qu'il a répondu. C'est un peu étrange.

Le sénateur Ringuette : Vous donnez des médicaments depuis 19 ans. Quels sont vos canaux de distribution?

M. Williams : L'exemple que je donne habituellement est celui de Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale. C'est cet organisme qui s'occupe de la distribution, et il le fait par les voies appropriées.

Le sénateur Ringuette : Quelles sont ces voies?

M. Williams : Je crois que Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale a demandé à comparaître devant vous. Ses représentants pourront vous donner des précisions. La date prévue est le 18 novembre. Il serait préférable que ce soit eux qui vous donnent les explications.

J'ai également mentionné qu'au cours des neuf dernières années, les multinationales ont donné pour plus de 9 milliards de dollars de produits, par l'entremise de la collectivité internationale.

Le sénateur Ringuette : Si je comprends bien, le Canada a donné pour 228 millions de dollars au cours des 19 dernières années, ce qui représente 11,8 millions de dollars par an, montant qui, si on le répartit également entre les 50 entreprises partenaires, revient à 236 000 \$ par année pour chacune.

Pour en revenir à la distribution, avez-vous la preuve que les deux cargaisons de médicaments génériques qui ont été envoyées en Afrique sont passées au marché noir?

M. Williams : Non. Je ne sais rien à ce sujet.

M. Lucas : Espérons que le filet de sécurité prévu par le RCAM aura permis d'empêcher que ça arrive.

M. Williams : Il y a des mesures de protection qui sont prévues pour l'empêcher, mais nous craignons de les perdre.

Le sénateur Ringuette : Exactement. Elles figurent toujours dans le projet de loi. Je suis étonnée que vous ayez introduit la question du marché noir. Lorsque vous distribuez des produits médicaux, quel est votre mécanisme de distribution? Comment vous assurez-vous qu'ils ne passent pas au marché noir? Quelle est

you raised the issue, do you have evidence that the two shipments that were sent to Africa have entered the black market? Those are fair questions.

Mr. Williams: It is an excellent question. Because of CAMR protections, they have not, as far as I know — I have no evidence to that effect. We are worried about losing those.

Mr. Dearden: There are some concerns, senator, on the anti-diversion measures in Bill S-232.

There is no pre-export notification to help Canada to inspect. For some reason, that has been repealed under Bill S-232.

As previously mentioned, the ability to terminate a compulsory licence for export, if it turns out it was not used for the purpose for which it was supposed to be used, has been also taken out under Bill S-232. I cannot speak on the factual situation, whether there is a black market. There are concerns whether the anti-diversion measures in the bill are what will be required to prevent diversion.

Senator Ringuette: I am not a lawyer, and you are certainly quite a scholar in the field. However, as I read the bill, I was under the impression that we are not trashing CAMR; that we are adding to it. Therefore, how did we manage to repeal what you are saying?

Mr. Dearden: With the example I gave you, it absolutely is repealed. I did not say that you were trashing the anti-diversion measures currently in CAMR completely with what is in Bill S-232. There are some measures that you are trashing.

Mr. Looper: I would like to comment on one aspect of CAMR that would be repealed and that is directly related to diversion and the potential for diversion. That is the requirement regarding labelling and packaging of medicines. That is seen as being a very important part of the mechanism in order to identify products as being manufactured in Canada for humanitarian purposes.

I would also like to comment on why there is always a potential for diversion. It is because there is always a demand for the products, particularly with regard to countries that apply the theory of international exhaustion of patent rights on products that are sold. That is to say, where a sale is made in bulk of medicines from Apotex to Rwanda, many countries under their legal doctrine apply what is called the exhaustion upon sale. This means it can be imported and is no longer subject to the patent. The patent rights have been exhausted on that sale. That is what drives a market for parallel import and re-exportation of articles after sale.

The packaging and labelling requirements identifying this as being for humanitarian purposes was an aspect that we considered very important to be included in our voluntary licence approach outside of CAMR.

la preuve? Puisque vous avez soulevé la question, avez-vous la preuve que les deux cargaisons qui ont été envoyées en Afrique sont passées au marché noir? Ce sont des questions légitimes.

M. Williams : C'est une excellente question. Grâce aux mesures de protection prévues par le RCAM, la réponse est non, pour autant que je sache — je n'ai aucune preuve en ce sens. Nous avons peur de les perdre.

M. Dearden : Nous avons quelques préoccupations, madame le sénateur, à propos des mesures antidétournement prévues dans le projet de loi S-232.

Il n'y a notamment aucun avis préalable à l'exportation permettant au Canada de faire des inspections. Pour une raison inconnue, cette exigence est éliminée du projet de loi S-232.

Comme je l'ai déjà mentionné, la possibilité de mettre fin à une licence obligatoire d'exportation, si elle n'est pas utilisée aux fins prévues, ne figure pas non plus dans le projet de loi S-232. Je ne peux rien dire au sujet des faits ni de l'existence d'un marché noir. Mais on se demande si les mesures antidétournement prévues dans le projet de loi correspondent bien à ce dont nous avons besoin pour empêcher un éventuel détournement.

Le sénateur Ringuette : Je ne suis pas avocate, et vous êtes très certainement un expert en la matière. Pourtant, en lisant le projet de loi, je n'avais pas l'impression que nous dénaturons le RCAM, mais plutôt que nous le bonifions. Alors, comment avons-nous fait pour retirer les éléments dont vous venez de parler?

M. Dearden : Dans l'exemple que je vous ai donné, il s'agit bel et bien d'une élimination. Je n'ai pas dit qu'avec le projet de loi S-232, vous sabotez complètement les mesures antidétournement qui sont actuellement prévues au RCAM. Mais c'est bien le cas pour certaines d'entre elles.

M. Looper : Je voudrais intervenir au sujet d'une disposition du RCAM qui serait éliminée et qui se rapporte directement au détournement ou au risque d'un détournement. Il s'agit de la disposition concernant l'étiquetage et l'emballage des médicaments. C'est un élément très important du mécanisme permettant de déterminer que les produits sont fabriqués au Canada à des fins humanitaires.

Je voudrais également expliquer pourquoi il y a toujours un risque de détournement. C'est parce les produits sont toujours en demande, particulièrement dans les pays qui appliquent la théorie de l'expiration des droits de brevet à l'international sur les produits vendus. C'est-à-dire que lorsque Apotex vend de grandes quantités de médicaments au Rwanda, de nombreux pays appliquent, en vertu de leur doctrine, la notion de l'expiration dès la vente conclue. Cela signifie que le médicament peut être importé et qu'il n'est plus assujéti à un brevet. Les droits de brevet ont expiré une fois la vente conclue. C'est le moteur d'un marché parallèle de l'importation et de la réexportation d'articles après la vente.

L'emballage et l'étiquetage permettant de reconnaître que les produits servent à des fins humanitaires constituent un aspect que nous avons jugé très important d'intégrer dans notre démarche de licence volontaire parallèle au RCAM.

Senator Ringuette: Mr. Looper, do you see evidence of the black market in either the products that the 50 companies are sending on a yearly basis or in the two shipments that were sent to Africa?

Mr. Looper: I was not involved in the delivery. I do not have evidence —

Senator Ringuette: I am asking you the question.

Mr. Looper: I do not know if there was or was not.

Senator Ringuette: Thank you.

Senator Massicotte: Thank you for appearing. We are getting a lot of information. Obviously, we are having a difficult time reconciling and understanding the issue. I guess that is what we are trying to get at.

I would like to rewind a little bit. What I am hearing from you is that we all agree with the objectives of the bill that were passed some years ago in order to help the poor countries such as Africa to get generic drugs at an inexpensive price. You agree with that objective.

All of us thought — I was not at the table — when they passed this bill that it would be the solution and that Canada would be at the vanguard of a solution. However, we sit here many years later and we have sent two shipments, which in most people's definition is failure, or at least immense disappointment in the results of this program. Some people are saying it is a success, but I would strongly argue that two shipments is not good enough.

I am hearing all kinds of reasons as to why, such that maybe WTO is a problem, et cetera. Let us go back. We agree with the objective. You people have international experience. You have distribution systems. You know the territory very well. You know the issues; that is your job, your corporate life and mission in life.

What is the solution? How do we get there? If we forget the excuse of WTO, et cetera, what do we have to do to get there tomorrow? I do not want to hear about what else you are doing. How do we correct CAMR to get to the solution? What do we have to do in order to ensure that in the next two years we get 20, 30 or 40 shipments?

Mr. Lucas: It is important to recognize that the landscape has changed significantly in Africa within the last few years. For example, GSK with its licensed partners in Africa has shipped 350 million doses of HIV medications to Africa. Those are at preferential, low prices. CAMR has shipped 15 million doses. The availability of cheap medicines in Africa is widespread now.

Senator Massicotte: Has the problem disappeared?

Mr. Lucas: No, the problem has not disappeared. I think CAMR is another tool that can be used in certain circumstances. We as a company, and many of the other companies in the innovative industry, are selling their products at low prices in

Le sénateur Ringuette : Monsieur Looper, y a-t-il des preuves permettant de lier au marché noir les produits que les 50 entreprises envoient annuellement en Afrique ou les deux cargaisons?

M. Looper : Je n'ai pas participé à la livraison. Je n'ai aucune preuve...

Le sénateur Ringuette : Je vous pose la question.

M. Looper : Je ne sais pas.

Le sénateur Ringuette : Merci.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être comparus devant nous. Nous recueillons beaucoup de renseignements. Manifestement, nous avons de la difficulté à rassembler les morceaux du casse-tête et à comprendre la situation. Mais c'est là notre but.

J'aimerais revenir un peu en arrière. Ce que j'entends, c'est que nous souscrivons tous aux objectifs du projet de loi qui a été adopté il y a quelques années afin d'aider les pays pauvres, comme ceux de l'Afrique, à obtenir des médicaments génériques à bon marché. Vous souscrivez à cet objectif.

Nous avons tous pensé — et je n'étais pas présent à ce moment-là — que ce projet de loi constituerait la solution et qu'il ferait du Canada un pays avant-gardiste. Cependant, nous voici de nombreuses années plus tard avec deux cargaisons, dont la plupart des gens dirait qu'il s'agit d'un échec, ou du moins d'une immense déception par rapport au programme. Certains disent que c'est une réussite, mais j'affirme avec véhémence que deux cargaisons, ce n'est pas assez.

J'entends toutes sortes de raisons qui sont invoquées pour expliquer la situation, comme l'OMC, qui serait un problème. Donc, revenons en arrière. Nous souscrivons à l'objectif. Vous avez de l'expérience à l'échelle internationale. Vous avez des voies de distribution. Vous connaissez très bien le territoire. Vous connaissez les problèmes : c'est votre travail, votre vie professionnelle et votre mission.

Quelle est la solution? Comment y arriver? Si nous mettons de côté l'excuse de l'OMC et tout le reste, que devons-nous faire pour atteindre notre but? Je ne veux pas que vous me parliez de ce que vous faites d'autre. Comment devons-nous modifier le RCAM pour parvenir à la solution? Que devons-nous faire pour nous assurer que dans les deux prochaines années, il y ait 20, 30 ou 40 cargaisons?

M. Lucas : Il est important de reconnaître que la situation a énormément changé en Afrique au cours des dernières années. Par exemple, GSK, et ses partenaires sous licence en Afrique, a envoyé 350 millions de doses de médicaments contre le VIH en Afrique, à bas prix, à prix préférentiel. Le RCAM a envoyé 15 millions de doses. Aujourd'hui, les médicaments bon marché sont facilement accessibles en Afrique.

Le sénateur Massicotte : Le problème a-t-il disparu?

M. Lucas : Non. Je pense que le RCAM est un outil utile dans certaines circonstances. Mon entreprise, tout comme de nombreuses entreprises dans le domaine de l'innovation, vend ses produits à bas prix en Afrique et dans les pays en

Africa and to the developing world. Low prices are available quite extensively for medicines for the developing world, and we are competing there.

Senator Massicotte: Is that why we only had two shipments because other products came to satisfy the demand?

Mr. Lucas: That must be one of the significant factors because these prices are available.

Senator Massicotte: The objective of the bill has been largely satisfied, so it has little relevance today. Should we spend the time to correct it or correct something else that is a problem?

Mr. Lucas: That is a great question. I do not think we should be spending the time fiddling with CAMR. We should be looking as a country at what else we can do in the developing world. It was mentioned earlier that a number of the funds are requiring money so they can buy these medicines at the lower prices and distribute them but can also address some of the infrastructure issues in Africa. That is a key component that needs to be addressed right now. Maybe that is where Canada should be focusing its efforts, to make a bigger impact than we probably ever can through CAMR.

Senator Massicotte: This is very important. You are saying that the nature of the problem has changed so dramatically because it has been largely satisfied — not fully satisfied but largely satisfied — so that even the old legislation does not have much merit and certainly our efforts do not have much merit to get there because there are better solutions available. Is that a good summary of what I heard?

Mr. Lucas: Yes, that is a good summary of what I said.

Mr. Williams: One of your points was when you passed it, you thought it was the solution. That is the way it was being portrayed. It was one of the solutions. That is part of it. We must do much more.

Senator Massicotte: It was obviously a failed solution.

Mr. Williams: I am perplexed because we are having this debate on the assumption that it does not work. I do not understand why Apotex has not made a second attempt. We are talking about this humanitarian crisis. We are all sitting around having this debate and wondering how we fix it, which is a fair question. Why would you not go back? If you had four or five examples when it did not work, then you might have a point.

Senator Massicotte: If it did not work, why do you think Apotex and those other generic companies are not pursuing this if there is no problem?

Mr. Williams: They have another agenda on that. So be it. When we look at it, the problem is not there. Why have they not tested the system more? If it worked in two months, let us do it again and let us do it properly.

développement. Il y a de nombreux médicaments bon marché qui sont destinés aux pays en développement, et nous sommes en concurrence.

Le sénateur Massicotte : Donc, la raison pour laquelle il n'y a eu que deux cargaisons, c'est que d'autres produits ont satisfait à la demande?

M. Lucas : C'est un des facteurs importants, parce que les prix sont abordables.

Le sénateur Massicotte : L'objectif du projet de loi est largement atteint; il a donc perdu sa pertinence aujourd'hui. Devrions-nous consacrer du temps à le corriger ou à corriger une partie du problème?

M. Lucas : C'est une très bonne question. Je ne crois pas que nous devrions passer du temps à retoucher le RCAM. Nous devrions plutôt songer à ce que, en tant que pays, nous pourrions faire dans les pays en développement. On a déjà mentionné que plusieurs fonds ont besoin d'argent pour acheter des médicaments à bas prix et les distribuer. Mais ils pourraient aussi régler certains problèmes d'infrastructure en Afrique. C'est une question clé dont il faut s'occuper dès maintenant. C'est peut-être sur ce point que le Canada devrait concentrer ses efforts pour obtenir les résultats que jamais le RCAM ne produira.

Le sénateur Massicotte : C'est très important. Si je résume bien vos propos, la nature du problème a changé radicalement parce qu'à défaut de le résoudre complètement, on l'a réglé en grande partie, à un point tel qu'on reconnaît peu les mérites de l'ancienne loi et de nos efforts, vu qu'il existe de meilleures solutions.

M. Lucas : Vous avez bien résumé ce que j'ai dit.

M. Williams : Lorsque le projet de loi a été adopté, vous pensiez qu'il constituait la solution. On a essayé de le vendre en disant qu'il constituait une des solutions. Le projet de loi règle une partie du problème, mais nous devons aller beaucoup plus loin.

Le sénateur Massicotte : C'était évidemment une solution inefficace.

M. Williams : Le fait de débattre du sujet en présumant que la solution est inefficace me laisse perplexe. Je ne comprends pas pourquoi Apotex n'a pas fait un deuxième essai. Il s'agit d'une crise humanitaire. Nous sommes tous assis ici à discuter et à chercher des solutions au problème. La question est juste. Pourquoi n'y retourneriez-vous pas? Si vous pouviez nous donner quatre ou cinq exemples de ce qui n'a pas fonctionné, vous marqueriez peut-être un point.

Le sénateur Massicotte : Si cela n'a pas fonctionné, pourquoi croyez-vous qu'Apotex et les autres fabricants de médicaments génériques ne vont pas de l'avant alors qu'il n'y avait pas de problème?

M. Williams : Ils ont d'autres plans à ce sujet. Tant mieux pour eux. Si on regarde attentivement, on constate que le problème n'est pas là. Pourquoi n'ont-ils pas davantage mis le système à l'épreuve? Si cela a fonctionné pendant deux mois, qu'on nous laisse recommencer et le faire correctement.

Senator Massicotte: Can I get copies of your correspondence with Apotex? You said Apotex made a demand and you responded. Can we get a copy of that correspondence?

Mr. Lucas: I think that is available.

Mr. Looper: I tabled that yesterday, and I see a copy on Senator Oliver's desk.

Senator Massicotte: We often ask the question: Why are companies not making them now? Why are they not following the process? There is written documentation about a problem with Abbott and Thailand. Companies like yours said if you go the generic and cheap route, even if it is not in your financial interests, we will be less cooperative in the rest of our relationship with you. You use your financial leverage or medication leverage to discourage companies from doing so.

Some people would say you scared those countries so much, those that are not strong enough, that they will not use this process because they are scared of retaliation. I call it blackmail, but that is probably too strong a word. Could you clarify the issue there and help us along? What are the facts? Of course you would not do that yourselves, but it looks like someone else did.

Mr. Williams: I am not aware of that situation. I think those allegations are unfounded.

We work in collaboration. You can look at the number of exercises we have done in trying to come up with different pricing, donations and other ways of making the product available.

I have heard the rumours, but I am not aware of that.

Mr. Looper: A moment ago, I was asked for evidence of diversion.

Senator Massicotte: I did not ask that.

Mr. Looper: I have not seen any evidence that there has been undue pressure from pharmaceuticals.

Senator Massicotte: Are you talking about diversion or Thailand now?

Mr. Looper: On diversion.

Senator Massicotte: What question are you trying to answer?

Mr. Looper: I was asked for evidence. I understand you are asking us to comment on allegations of —

Senator Massicotte: Discouragement. You are saying there is none?

Mr. Looper: That is right.

Senator Massicotte: That is the answer I heard.

Le sénateur Massicotte : Pourrais-je obtenir des copies de votre correspondance avec Apotex? Vous dites qu'Apotex avait fait une demande et que vous y aviez répondu. Pouvons-nous obtenir une copie de cette correspondance?

M. Lucas : Je crois qu'elle est disponible.

M. Looper : Je l'ai déposée hier, et je vois une copie sur le bureau du sénateur Oliver.

Le sénateur Massicotte : On se demande souvent pourquoi les entreprises ne produisent pas ces médicaments maintenant. Pourquoi ne suivent-elles pas le processus? Nous avons des documents relativement à un problème qui serait apparu entre Abbott et la Thaïlande. Des entreprises comme la vôtre ont dit que si vous empruntiez la voie des médicaments génériques à bon marché, même si ce n'était pas dans votre intérêt sur le plan financier, nous serions moins coopératifs en ce qui concerne les autres aspects de notre relation avec vous. Vous vous servez de votre poids financier, ou de vos avantages sur le plan des médicaments, pour décourager les entreprises d'aller de l'avant.

Certaines personnes diraient que vous avez tellement effrayé les pays les plus faibles qu'ils n'utiliseront pas le processus par peur de représailles. À mon avis, c'est du chantage, quoique le mot est peut-être un peu trop fort. Pourriez-vous nous éclaircir à ce sujet et nous aider à comprendre? Quels sont les faits? Bien entendu, vous ne feriez rien de tel vous-mêmes, mais on dirait que d'autres l'ont fait.

M. Williams : Je ne suis pas au courant de cette situation. Je crois que ces allégations sont sans fondement.

Nous travaillons en collaboration. Regardez combien d'exercices nous avons faits pour obtenir une nouvelle structure des prix, faire des dons et rendre le produit disponible par d'autres moyens.

J'ai entendu les rumeurs, mais je n'en sais pas plus.

M. Looper : Il y a un moment, on m'a demandé des preuves concernant des détournements.

Le sénateur Massicotte : Je n'ai rien demandé de tel.

M. Looper : Je n'ai rien vu qui permette de croire qu'il y a eu des pressions injustifiées de la part des entreprises pharmaceutiques.

Le sénateur Massicotte : Parlez-vous des détournements ou de la Thaïlande?

M. Looper : Des détournements.

Le sénateur Massicotte : À quelle question tentez-vous de répondre?

M. Looper : On m'a demandé des preuves. J'avais compris que vous nous demandiez de commenter au sujet des allégations de...

Le sénateur Massicotte : Découragement. Vous dites qu'il n'y a rien?

M. Looper : C'est exact.

Le sénateur Massicotte : C'est la réponse que j'ai entendue.

The Chair: Mr. Williams, I am sure you read Apotex's testimony. You know the answer to the question as to why they have not tried again. Am I correct? They said the bureaucracy, not including Health Canada, was too much. That is their answer.

Mr. Williams: It is two months.

The Chair: You can read their testimony and may or may not agree, but they say it was too much.

Mr. Williams: A lot of time has passed since CAMR was passed. There are many issues around generic pricing in this country. We talked to 25 African ambassadors to get a better understanding of their needs. They said it is important for them is to have resources to be able to deal with this issue versus a domestic intellectual property discussion. That was a very clear message.

Senator Carstairs: Clearly, I disagree with a great deal of what has been presented today. Not the least of which is because there is not availability of cheap medications. We know that most of the antiretroviral drugs are, in fact, provided by the generic manufacturers.

You raised the issue of diversion. We are talking about malaria, tuberculosis and HIV/AIDS medications, which are rarely diverted. You raised the issue that it does not meet the needs of Health Canada, but you do not raise the issue that it must be WHO-compliant. I would suggest we have heard rather selective evidence.

I have a great deal of respect for Mr. Dearden's legal opinion. Can you point to a specific provision in the August 2003 WTO decision that prevents Canada from issuing a compulsory licence before a specific country has been identified?

Mr. Dearden: It all follows from the total terms and conditions that you find in this decision. There are importing country obligations and exporting country obligations. The first obligation in the decision is need for notification. Notification triggers everything. It is not a matter of picking one or two of the obligations in this decision. It has to be all of them.

Paragraph 2(c) says that Canada as the exporting member has to notify the council for TRIPS of the grant of the licence including the conditions attached to it, the name and address of the licensees, the products, the countries they are going to, the quantities, et cetera.

You need notification from the importing eligible country as to the expected quantities they need, which is a number. It is not only a narrative saying "this licence was issued because of the expected quantities." You need a number and the name of a country before the compulsory licence is issued. That is the information Canada has to provide. The solution of August 30, 2003 is a holistic regime.

Le président : Monsieur Williams, je suis sûr que vous avez lu le témoignage d'Apotex. Vous savez pourquoi ils n'ont pas pris une nouvelle chance. Ai-je raison? Ils ont dit que la bureaucratie était trop lourde, sauf à Santé Canada. C'est ce qu'ils ont répondu.

M. Williams : C'est deux mois.

Le président : Vous pouvez lire leur témoignage et acquiescer ou non, mais ils disent que c'était trop.

M. Williams : Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis que le RCAM a été adopté. Il y a beaucoup de problèmes autour du prix des médicaments génériques dans ce pays. Nous avons parlé à 25 ambassadeurs africains pour mieux comprendre leurs besoins. Ils nous ont dit qu'il était plus important qu'ils aient des ressources pour s'attaquer au problème plutôt que des discussions sur la propriété intellectuelle à l'échelle locale. C'était un message très clair.

Le sénateur Carstairs : Il est clair que je ne partage pas un grand nombre d'opinions parmi celles qui ont été présentées aujourd'hui, surtout en ce qui concerne le manque d'accès à des médicaments abordables. Nous savons qu'en fait, la plupart des antirétroviraux sont fournis par les fabricants de médicaments génériques.

Vous avez parlé des détournements. Les médicaments contre la malaria, la tuberculose et le VIH-sida sont rarement détournés. Vous avez mentionné que ces médicaments ne répondent pas aux besoins de Santé Canada, mais vous n'avez pas soulevé le fait qu'ils devaient être conformes aux exigences de l'OMS. À mon avis, on a été sélectif sur le choix des preuves nous avons entendues.

Monsieur Dearden, j'ai beaucoup de respect pour vos avis juridiques. Pourriez-vous me renvoyer à la disposition précise de la décision de l'OMC d'août 2003 qui empêcherait le Canada de délivrer une licence obligatoire avant qu'on ait identifié un pays en particulier?

M. Dearden : C'est en vertu de l'ensemble des modalités de la décision. Les pays importateurs et exportateurs ont leurs obligations respectives. La première obligation, c'est la notification. Tout part de là. On ne peut pas simplement choisir une ou deux obligations établies par la décision. On doit toutes les appliquer.

Selon l'alinéa 2c), le Canada, à titre de membre exportateur, doit avertir le Conseil des ADPIC pour chaque licence accordée et divulguer les conditions de la licence, le nom et l'adresse des titulaires, les produits visés, les pays destinataires, les quantités, et cetera.

Une notification est également nécessaire de la part du pays importateur admissible, qui doit présenter ses besoins en matière de quantités. Ces besoins doivent être exprimés en chiffres. On ne doit pas seulement présenter un texte dans lequel on peut lire qu'une licence a été délivrée en raison des quantités prévues. Avant que la licence ne soit délivrée, on doit donner des chiffres et nommer le pays destinataire. Le Canada doit transmettre cette information. La solution du 30 août 2003 est une solution globale.

The solution in Bill S-232 is different. It does not meet the conditions that you see in this decision. You must have notification first.

Senator Carstairs: I would argue differently because I do not see anything different in the agreement that says that.

You used the term “expected quantity.” CAMR talks about “maximum.” Why has Canada been tougher than even the rules within TRIPS, the WTO and the decision of August 2003?

Mr. Dearden: TRIPS provides minimum standards. A WTO member can give stronger patent protection if they wish.

Senator Carstairs: Why?

Mr. Dearden: That is a minor issue.

My point on the quantities issue is that it is unlimited quantities. You must have a number in the compulsory licence to control what will be manufactured and how you use that patented pharmaceutical licence.

Bill S-232's regime does not require any number. The quantity is unlimited. The duration of the licence is unlimited. It is like patent ownership being bestowed on a generic manufacturer. That is wrong.

Senator Carstairs: With the greatest respect, TRIPS says “expected quantity.” It does not say “maximum.” The present legislation says “maximum.”

Why do we, in Canada, feel we have to go that next step forward? We can now look back and decide it is not working. Maybe one of the difficulties — I picked only one very narrow area — is because Canada has gone even further than we were requested to by the WTO.

Mr. Dearden: My answer to that is a question back to you.

Why does Bill S-232 not require a quantity to be specified? The decision requires numbers and Bill S-232 does not. A generic manufacturer can use a pharmaceutical patent for completely unlimited quantities of any drug whatsoever for as long as they want to go into 140-plus countries. That is not TRIPS-compliant. That was my only point, senator.

Senator Carstairs: Mr. Lucas, I was very pleased to hear you say you were going on granting licences to cover multiple countries. I cannot understand what your objection is to the bill.

Mr. Lucas: Basically, my position is that this has been tested once on a complex medication — a triple combination — that had never been made before. You would think that would take a long time. It did not take a long time. It is been tested once and it worked effectively and efficiently. The time frames were short. I do not know why we would change a law that has never failed. The one time it was tested, it worked.

La solution prévue par le projet de loi S-232 est différente. Elle ne respecte pas les conditions inscrites dans la décision. Il faut aviser au préalable.

Le sénateur Carstairs : Je ne suis pas d'accord avec vous parce que je ne vois pas où se situe la différence dans l'entente.

Vous avez utilisé le terme « quantités prévues ». Le RCAM parle de « quantités maximales ». Pourquoi les règles du Canada doivent-elles être plus strictes que celles de l'ADPIC, de l'OMC et de la décision d'août 2003?

M. Dearden : L'ADPIC établit des normes minimales. Un membre de l'OMC peut employer des mesures plus fortes pour protéger les brevets s'il le désire.

Le sénateur Carstairs : Pourquoi?

M. Dearden : Cela a peu d'importance.

Ce que je voulais dire au sujet du problème entourant les quantités, c'est qu'on parle de quantités illimitées. La licence obligatoire doit prévoir une quantité chiffrée pour qu'on puisse contrôler ce qui sera fabriqué ainsi que la manière dont sera utilisée cette licence liée à des produits pharmaceutiques brevetés.

Dans le projet de loi S-232, on n'exige aucun chiffre. Les quantités sont illimitées. La durée de la licence est illimitée. C'est comme si la propriété du brevet était transférée aux fabricants de médicaments génériques. Ce n'est pas correct.

Le sénateur Carstairs : Malgré tout le respect que je vous dois, l'ADPIC parle de « quantités prévues » et non de « quantités maximales ». Dans la loi actuelle, on parle de « quantités maximales ».

Pourquoi le Canada ressent-il le besoin d'aller plus loin? On peut regarder derrière nous et décider que cela ne marche pas. Peut-être que nos difficultés — je ne choisis qu'un domaine très restreint — viennent en partie du fait que les exigences du Canada sont beaucoup plus strictes que celles de l'OMC.

M. Dearden : Je vais répondre en vous posant une question.

Pourquoi le projet de loi S-232 ne requiert-il pas que l'on spécifie une quantité? Dans la décision, on exige des chiffres, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi S-232. Un fabricant de médicaments génériques peut utiliser un brevet pharmaceutique pour des quantités illimitées de n'importe quel médicament tant qu'il souhaite les revendre à un des quelque 140 pays visés. Ce n'est pas conforme à l'ADPIC. C'est tout ce que je voulais dire, madame.

Le sénateur Carstairs : Monsieur Lucas, j'étais très heureuse de vous entendre parler de votre enthousiasme relativement à l'octroi de licences couvrant plusieurs pays. Je ne comprends pas votre opposition envers le projet de loi.

M. Lucas : En somme, on a déjà essayé cette façon de faire pour un médicament complexe — une triple combinaison — qui n'a jamais été produit auparavant. On serait porté à croire que le processus a été long, mais au contraire, il n'a pas pris beaucoup de temps. Le médicament a été testé une fois et on a prouvé son efficacité et son efficacité. Les délais étaient serrés. Je ne sais pas pourquoi on devrait modifier une loi qui a toujours répondu à nos besoins. Lorsqu'on a mis la loi à l'épreuve, elle a donné les résultats escomptés.

Senator Carstairs: My final comment — more than a question — is with respect to this disagreement between Apotex and what we have heard today. It would be very helpful if both parties filed all of their correspondence. We had one group that says it took 14 months to get a voluntary agreement and the other says it took 14 days. There is a big difference between those two numbers.

Senator Massicotte: Mr. Chair, will we follow up? I do not see what you referred to earlier.

The Chair: Yes.

Senator Frum: Apotex testified that one of the problems they had is that they did not make any money from this. Is the CAMR process not designed to be a market mechanism? One of the problems is that you are trying to do humanitarian work within the context of a market scheme that is not working.

Mr. Dearden, you said twice that this bill would open the gates to any drug. I understand that CAMR has a specific list of drugs for specific diseases. Can you clarify that for us?

Mr. Dearden: Yes. Schedule One in the Patent Act has a list of drugs. It has been amended twice to add two additional drugs since CAMR came into effect. The drugs are WHO-approved and recognized as drugs that serve the needs and purposes for which this solution was developed.

The problem I was expressing with respect to Bill S-232 is that the bill changes that to any drugs. There is no list of drugs anymore. Any drug known to mankind qualifies. It is not only the drugs needed in these developing and least developing countries that we were supposed to allow a compulsory licence for export. It includes all kinds of drugs that will not be needed. Yet that licence can be granted for any drug under the Food and Drug Act. That is a huge change. The product scope will never pass a WTO panel scrutiny.

Senator Frum: Does that amendment appear in this bill?

Mr. Dearden: Yes. They got rid of Schedule One. It defines a drug as any drug under the Food and Drugs Act. It broadens very widely the type of drugs that would be subject to a compulsory licence for export.

The Chair: Before we adjourn, I want to be sure we are all fairly clear in terms of documents. I would like to ask Dr. Gravel to tell us what documents we have that have not been distributed because they have not yet been translated.

Le sénateur Carstairs : Mon dernier commentaire — c'est plus qu'une question — porte sur les divergences entre les allégations des gens d'Apotex et ce que nous avons entendu ici aujourd'hui. Il serait très utile que les deux parties présentent toute leur correspondance. Un groupe dit que 14 mois ont été nécessaires pour arriver à s'entendre tandis que l'autre parle plutôt de 14 jours. La différence entre ces deux affirmations est très grande.

Le sénateur Massicotte : Monsieur le président, le suivi sera-t-il assuré? Je ne vois pas ce dont vous nous parliez tout à l'heure.

Le président : Oui.

Le sénateur Frum : Selon le témoignage d'Apotex, un des problèmes, c'était le fait que l'entreprise ne faisait pas d'argent. Le processus du RCAM n'est-il pas conçu comme un mécanisme du marché? Vous essayez de faire du travail humanitaire dans un contexte de marché qui ne fonctionne pas. C'est un des problèmes.

Monsieur Dearden, vous avez dit à deux reprises que ce projet de loi ouvrirait les portes à n'importe quel médicament. Je comprends que le RCAM établit une liste précise de médicaments pour des maladies données. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

M. Dearden : Oui. On trouve une liste de médicaments à l'annexe 1 de la Loi sur les brevets. On a ajouté de nouveaux médicaments à cette liste à deux reprises depuis que le RCAM est entré en vigueur. Les médicaments ont été approuvés par l'OMS, qui a reconnu qu'ils répondaient aux besoins et satisfaisaient aux objectifs établis pour les solutions qui ont été élaborées.

Le problème que j'ai soulevé concernant le projet de loi S-232, c'est que le projet de loi s'applique à tous les médicaments. Il n'y a plus de liste de médicaments. Tous les médicaments connus sont admissibles. Il ne s'agit plus seulement des médicaments essentiels aux pays en voie de développement et aux pays les moins développés, et pour lesquels nous devons délivrer des licences obligatoires pour l'exportation. On inclut également toute une gamme de médicaments dont on n'a pas besoin. Pourtant, on pourra délivrer une licence pour n'importe quel médicament régi par la Loi sur les aliments et drogues. Ce changement est énorme. Une gamme aussi étendue de produits ne résistera jamais à un examen par un groupe de l'OMC.

Le sénateur Frum : Est-ce que cette modification apparaît dans le projet de loi?

M. Dearden : Oui. On s'est débarrassé de l'annexe 1. Tout médicament régi par la Loi sur les aliments et drogues est un médicament au sens du projet de loi. On élargit grandement la gamme des médicaments qui pourraient être visés par une licence obligatoire pour exportation.

Le président : Avant de clore la séance, je veux m'assurer que tout est clair en ce qui concerne les documents. Madame Gravel, quels sont les documents qui n'ont pas été distribués parce qu'ils n'ont pas encore été traduits?

Line Gravel, Clerk of the Committee: This afternoon at two o'clock we received copies of the correspondence in English only. I think I have a letter here dated July 25, 2007. It was sent to translation immediately. You will have it as soon as it is translated. It is a letter to Mr. Radomski at Goodmans.

Senator Massicotte: I would like to see the request made to yourselves saying here is where we would like to get approval. I would like to see your letter saying, "Please give me this information." I hope it is not 22 pages. I want to get a sense of it, and then the correspondence. I want to find out what the facts are. If we could get that, it would be much appreciated.

The Chair: We clearly have not got to the bottom of the two different versions of the time it took, but I can assure you they are very different.

I have one other question. Mr. Dearden, is this what I was brought up in my practice to believe is a legal opinion? I do not see any signature on it.

Mr. Dearden: I will sign it right now if you want, sir.

The Chair: That would be great.

Mr. Dearden: Do you want me to sign it? It absolutely is an opinion.

The Chair: If you tell me that is your opinion and that it would be covered by your insurance and all the rest of it, that it is a proper legal opinion, then we can deal with it as such.

Mr. Dearden: Sure, it is.

The Chair: You refer to it as a submission, which I guess it is.

Mr. Dearden: I will sign yours personally, Senator Harb.

The Chair: I think Gowling's insurance is wider than your own. You have told me that it is your legal opinion. That is fine.

Thank you all very much. I appreciate your attendance. It has been edifying. It may have answered more questions than it raised, but we will have to study the evidence. If we need some further clarification from your point of view, may we go back to you? You can always give us a written submission.

Mr. Williams: Absolutely.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, November 5, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal

Line Gravel, greffier du comité : Cet après-midi, à 14 heures, nous avons reçu des copies de la correspondance en anglais seulement. Je crois que j'ai ici une lettre datée du 25 juillet 2007. Nous l'avons envoyée immédiatement aux traducteurs. Vous l'aurez dès qu'elle sera traduite. C'est une lettre adressée à M. Radomski, chez Goodmans.

Le sénateur Massicotte : J'aimerais voir la demande qui vous a été envoyée et dans laquelle on établissait les éléments pour lesquels on souhaitait une approbation. J'aimerais voir votre lettre dans laquelle on peut lire : « Veuillez me donner cette information. » J'espère qu'elle ne fait pas 22 pages. J'aimerais jeter un coup d'œil sur son contenu, ainsi que sur la correspondance. Je veux connaître les faits. Nous serions très reconnaissants si nous obtenions ces documents.

Le président : Il est clair que nous n'avons pas fait le tour de la question relativement aux écarts entre les délais allégués par les deux parties, mais je peux vous assurer que la différence est très grande.

J'ai une autre question. Monsieur Dearden, selon mon expérience, je crois comprendre que vous nous présentiez un avis juridique, mais je ne vois pas de signature sur le document.

M. Dearden : Je peux signer immédiatement si vous le désirez, monsieur.

Le président : Ce serait excellent.

M. Dearden : Désirez-vous que je signe? C'est absolument un avis juridique.

Le président : Si vous me dites que vous m'avez présenté un avis juridique couvert par vos assurances et tout le reste, nous le traiterons comme tel.

M. Dearden : C'est le cas, bien entendu.

Le président : Vous assimilez ce document à une présentation. Je ferai donc de même.

M. Dearden : Je peux signer votre copie de ma propre main, monsieur.

Le président : Je crois que les assurances de Gowling ratissent plus large que les vôtres. Si vous me dites que c'est un avis juridique, cela me suffit.

Merci beaucoup à tous. J'apprécie votre participation, qui était enrichissante. Vous avez probablement répondu à plus de questions que vous en avez soulevées. Nous devons examiner les documents. Pouvons-nous communiquer avec vous une fois de plus si nous avons besoin d'éclaircissements de votre part? Vous pouvez toujours nous envoyer une présentation par écrit.

M. Williams : Absolument.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations

infrastructure bonds) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill; and to study the present state of the domestic and international financial system (topic: global economic crisis).

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I call this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to order. Today, we are continuing our examination of a private member's bill, Bill S-203, An Act to amend the Business Development Bank of Canada Act (municipal infrastructure bonds) and to make consequential amendments to another Act.

This act was introduced in the Senate on January 27 by Senator Grafstein, a colleague and a former chair of this committee. According to the bill's summary, Bill S-203 would:

[*Translation*]

[...] amend the Business Development Bank of Canada Act in order to provide for income tax exemptions for municipal bonds to finance infrastructure projects.

[*English*]

Today, we are fortunate to be joined by Jack Mintz, Director and Palmer Chair in Public Policy at the University of Calgary, who is also the former president and CEO of the C.D. Howe Institute. Dr. Mintz has been invited to share his views about public finance-related aspects of the bill and about public financing of infrastructure more generally, if he so wishes.

As we all know, Dr. Mintz is a highly-respected economist and public intellectual. In our second hour — which will not be a full hour since Dr. Mintz has another commitment and must leave at 12:20 p.m. — we would welcome any thoughts he might have about the causes and consequences of the global financial and economic crisis, and about what actions Canadian policy-makers should take, as well as areas that could be usefully investigated by this committee as a result of the economic crisis.

Before asking you to proceed, Professor Mintz, I will tell you who is around the table. We have Senator Harb from Ontario, Senator Peterson from Saskatchewan, Senator Oliver from Nova Scotia, Senator Gerstein from Ontario, Senator Greene from Nova Scotia, and I am from Ontario. Our deputy chair, Senator Hervieux-Payette from Quebec, should arrive shortly.

That being said, do you have an opening statement and a few comments? Following that, would you be available for questions afterwards?

Jack Mintz, Director and Palmer Chair in Public Policy, University of Calgary School of Public Policy: Yes. Thank you very much, Mr. Chair. It is a pleasure to address this committee once again, as I have done a number of times in the past. I will

municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence, s'est réuni aujourd'hui, à 10 h 34, pour étudier ce projet de loi ainsi que la situation actuelle du système financier canadien et international (sujet : crise économique mondiale).

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : La séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce est ouverte. Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude du projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence.

Ce projet de loi a été déposé au Sénat le 27 janvier par le sénateur Grafstein, un collègue et ancien président de ce comité. Selon le sommaire, le projet de loi S-203 viendrait :

[*Français*]

[...] modifie la Loi sur la Banque de développement du Canada afin de prévoir des exemptions d'impôt sur le revenu à l'égard des obligations émises par les municipalités pour financer des projets d'infrastructure.

[*Traduction*]

Nous accueillons aujourd'hui Jack Mintz, directeur et titulaire de la chaire Palmer en politique publique de l'Université de Calgary, et ancien président et directeur général du C.D. Howe Institute. M. Mintz a été invité à faire connaître son opinion sur les aspects de ce projet de loi liés au financement public, et sur le financement public des infrastructures en général, s'il le souhaite.

Comme nous le savons, M. Mintz est un économiste et un intellectuel respecté et bien en vue. Durant la deuxième heure — qui ne sera pas une heure entière puisque M. Mintz a un autre engagement et doit quitter à 12 h 20 —, nous écouterons les réflexions qu'il pourrait avoir au sujet des causes et conséquences de la crise financière et économique mondiale, au sujet des mesures que les décideurs canadiens devraient prendre ainsi que des domaines que notre comité devrait examiner par suite de la crise économique.

Avant de vous laisser commencer, monsieur Mintz, j'aimerais vous présenter les personnes présentes à cette table. Nous avons le sénateur Harb, de l'Ontario, le sénateur Peterson, de la Saskatchewan, le sénateur Oliver, de la Nouvelle-Écosse, le sénateur Gerstein de l'Ontario, le sénateur Greene, de la Nouvelle-Écosse et moi-même, de l'Ontario. Notre vice-présidente, le sénateur Hervieux-Payette, du Québec, devrait arriver sous peu.

Ceci étant dit, aimeriez-vous faire une déclaration d'ouverture et quelques remarques? Par la suite, seriez-vous disposé à répondre à des questions?

Jack Mintz, directeur et titulaire de la chaire Palmer en politique publique, École de politique publique de l'Université de Calgary : Oui. Je vous remercie, monsieur le président. C'est avec grand plaisir que je me présente à nouveau devant ce comité, comme je

specifically deal with the issue of tax-free municipal bonds, an issue which has been brought up in the past in Canada. One government even tried using it. I would like to reflect on the issues around it, and whether it is the best public policy that we could actually use in this country.

Bill S-203's proposal to commit municipal governments to issue tax-free municipal infrastructure bonds is following a road paved with good intentions but is the wrong road nonetheless.

Enabling municipal governments to issue tax-free municipal bonds is, in my mind, poor public policy for three reasons. First, governments should not encourage a particular form of financing or public expenditures at the municipal level. If the tax exemption allows municipal bonds to be priced lower, effectively the government is providing a subsidy for debt. This could encourage some municipalities to over-extend themselves, requiring the province to assume risks if municipalities become financially troubled. It is not sensible to subsidize municipal indebtedness and spending since other forms of finance, including taxation, are equally important.

Second, in an economy exposed to international capital markets, the benefits of the tax exemption would largely go to investors, typically in higher-income classes, who would seek to hold such bonds, rather than the municipalities. Foreign investors play an important role in determining bond prices, and international markets will not have the tax exemption since their country will tax the interest income received by their residents holding Canadian municipal bonds. The exemption would, therefore, not result in a remarkably lower bond cost since international investors will not benefit from the exemption. Taking comparable taxable bonds, a difficult task for sure, less than one-half of the tax exemption benefited municipalities, with respect to provincial tax-exempt municipal bonds issued in Ontario.

I would suggest that estimate could be generous since the provincial guarantee would have provided lower cost of funds, anyway, and some of the benefits are eroded by dealer transaction costs. In fact, the Province of Ontario now provides support to municipalities using its provincial credit worthiness, allowing for lower interest rates charged on taxable bonds.

Third, political accountability is a much-treasured concept in that the government's spending money should be responsible in levying taxes on existing and future taxpayers rather than depend on financial support from upper-level governments, which have to tax their voters instead. Why should residents in Halifax, for example, subsidize bonds issued by the City of Toronto?

J'ai fait à quelques reprises par le passé. Je traiterai précisément de la question des obligations municipales exemptes d'impôt, une question qui a déjà été soulevée auparavant au Canada. Une administration a même tenté de les utiliser. J'aimerais aborder les incidences de ces obligations, et voir s'il s'agit de la meilleure politique publique à adopter présentement dans ce pays.

La proposition du projet de loi S-203, qui vise à engager les administrations municipales à émettre des obligations municipales exemptes d'impôt, emprunte une voie pavée de bonnes intentions, mais il n'en demeure pas moins que c'est la mauvaise voie.

Permettre aux administrations municipales d'émettre des obligations municipales exemptes d'impôt est, à mon avis, une mauvaise politique publique pour trois raisons. Premièrement, les gouvernements ne devraient pas encourager une forme plutôt qu'une autre de financement ou de dépenses publiques pour les municipalités. Si l'exemption d'impôt a pour résultat de faire baisser le coût des obligations municipales, c'est donc dire que le gouvernement subventionne une dette. Ainsi, certaines municipalités pourraient être tentées de dépasser leur capacité, ce qui obligerait les provinces à prendre en charge les risques si les municipalités se retrouvent en situation de difficultés financières. Il n'est pas judicieux de financer l'endettement et les dépenses des municipalités dans l'optique où d'autres formes de financement, y compris l'imposition, sont toutes aussi importantes.

Deuxièmement, dans une économie sensible aux fluctuations des marchés financiers internationaux, ce sont principalement les investisseurs, généralement parmi les plus nantis, qui seraient intéressés par la détention de ces obligations et qui en récolteraient les fruits, plutôt que les municipalités. Les investisseurs étrangers jouent un rôle important dans l'évaluation du coût des obligations, et les marchés internationaux ne profiteront pas de l'exemption d'impôt puisque les autres pays imposeront les intérêts gagnés par leurs résidents qui détiennent des obligations municipales canadiennes. L'exemption ne réduirait donc pas énormément le coût des obligations puisque les investisseurs internationaux ne pourraient s'en prévaloir. En étudiant des obligations imposables comparables, une tâche plutôt ardue j'en conviens, on constate que moins de la moitié de l'exemption d'impôt a été profitable pour les municipalités, dans le cas des obligations municipales exemptes d'impôt émises en Ontario.

Je crois que cette évaluation est sans doute généreuse, car la garantie provinciale aurait réduit les coûts de financement de toute manière et car certains des avantages sont érodés par le coût des transactions des courtiers. En fait, la province de l'Ontario aide dorénavant les municipalités grâce à sa propre cote de solvabilité, ce qui permet l'application de taux d'intérêt plus faibles sur les obligations imposables.

Troisièmement, la responsabilité politique est un concept tenu en haute estime en vertu duquel les administrations qui dépensent de l'argent devraient être chargées de percevoir des impôts auprès des contribuables actuels et futurs plutôt que de dépendre du soutien financier provenant d'ordres supérieurs de gouvernement, qui doivent, eux, imposer leurs électeurs. Pour quelle raison les résidents d'Halifax, par exemple, devraient-ils financer des obligations émises par la Ville de Toronto?

The federal-provincial tax exemption for municipal bonds undermines political accountability. Even worse, by encouraging indebtedness, the risk is picked up by the province, which is ultimately responsible for municipal affairs.

What I wrote in June 2002, almost seven years ago, in a *National Post* article still applies today. I will quote what I wrote then:

Exempting interest paid on municipal bonds from income tax, a policy adopted in the United States, is also bad economics. Even Mel Lastman, Toronto's mayor, not afraid to ask provincial governments for handouts, criticized this approach and for good reasons. Why would we ever want to encourage debt finance so governments will leave our future working population with greater tax liabilities than they now face? After all, the same taxpayers will in two decades have a host of programs to pay for including public health care and pensions to support the elderly. Municipal debt shouldn't be another bill left to our children.

Further, economic evidence is pretty conclusive that tax-free municipal bonds are a highly inefficient means of delivering support to municipalities. Study after study in the United States have shown that a significant share of the tax benefits accrue to high-income investors, who pay no tax on interest, rather than to municipalities that have more favourable borrowing cost. In fact, over 40% of the benefits accrue to investors (never mind bond dealers through transaction costs) rather than to municipalities. Given that non-resident owners are not exempt from paying tax on these bonds, it is likely that the Ontario municipalities would benefit far less than what has been shown by U.S. experience. It would be a lot cheaper for the province to pay a subsidy for each dollar of debt issued by the municipality.

It is far better to consider two other ideas. The first would be to give municipalities access to low-cost debt ratings of the province, as has been recently done in Ontario. Provinces are already involved with municipal finance, and they have the mechanisms to minimize any risks arising from municipal indebtedness.

The second would be for municipalities to be given wider taxation powers, as in other countries. This, however, is an issue that would be left to the provinces to decide.

I believe expanding municipal taxation powers is the best option since it provides room for more creative taxation by municipalities. It does not reward indebtedness in an expensive way, and it ensures political accountability.

That concludes my remarks.

L'exemption d'impôt fédéral-provincial pour les obligations municipales amoindrit la responsabilité politique. Pire encore, en encourageant l'endettement, le risque est pris en charge par la province, à qui incombe la responsabilité ultime des affaires municipales.

Ce que j'écrivais en juin 2002 dans un article pour le *National Post*, il y a presque sept ans donc, est encore valide aujourd'hui. Je vous cite un extrait :

Le fait d'exempter d'impôt les intérêts sur les obligations municipales, une politique en vigueur aux États-Unis, est un mauvais concept économique. Même Mel Lastman, le maire de Toronto, qui n'avait pas peur de demander la charité aux gouvernements provinciaux, critiquait cette approche, avec raison. Pourquoi voudrions-nous encourager le financement de l'endettement qui ferait en sorte le gouvernement laisserait aux futurs travailleurs encore plus d'impôts à payer que maintenant? Après tout, dans deux décennies, ces mêmes contribuables auront déjà une foule de programmes à payer, y compris les soins de santé publique et les prestations de retraite. N'ajoutons pas les dettes municipales à la liste des factures que nos enfants devront payer.

De plus, les données économiques sont plutôt concluantes quant à l'inefficacité patente des obligations municipales exemptes d'impôt comme moyen d'offrir du soutien aux municipalités. Des études réalisées aux États-Unis ont prouvé, l'une après l'autre, qu'une partie importante des avantages fiscaux revient aux investisseurs bien nantis, qui ne paient pas d'impôt sur les intérêts, plutôt qu'aux municipalités pour qui les coûts d'emprunt sont plus favorables. En fait, plus de 40 p. 100 des avantages reviennent aux investisseurs (sans compter ceux des courtiers en obligations au moyen des coûts de transaction) plutôt qu'aux municipalités. Comme les titulaires non résidents ne profitent pas d'exemption d'impôt sur ces obligations, il est probable que les municipalités ontariennes obtiennent beaucoup moins d'avantages que ce qui a été démontré aux États-Unis. Il serait beaucoup plus économique pour les provinces de verser une subvention pour chaque dollar d'endettement des municipalités.

Il serait préférable de considérer deux autres idées. La première serait de permettre aux municipalités de profiter des faibles taux d'emprunt de la province, comme l'Ontario l'a fait dernièrement. Les provinces jouent déjà un rôle dans les finances municipales et disposent des mécanismes pour minimiser les risques découlant de l'endettement municipal.

La deuxième serait d'accorder aux municipalités des pouvoirs d'imposition plus importants comme c'est le cas dans d'autres pays. Il s'agit cependant d'une décision qui relèverait des provinces.

Je crois qu'accroître les pouvoirs d'imposition des municipalités est la meilleure option, car elle permet aux municipalités d'être un peu plus créatives dans leurs méthodes d'imposition. Elle ne récompense pas l'endettement de façon coûteuse, et elle assure la responsabilité politique.

Voici qui conclut mon exposé.

The Chair: Thank you very much. We have been joined during your presentation by Senator Ringuette from New Brunswick, Senator Hervieux-Payette from Quebec and Senator Frum from Ontario.

I know there will be a number of questions. After we have exhausted our questions on the issue of municipal bonds, I hope you will expand a bit on lessons to be learned or areas to be investigated pursuant to the financial crisis that we hopefully have lived through but may still be living through.

Senator Harb: Would it be possible for Professor Mintz to also make his presentation on the global economic crisis now? In that way, we can ask questions on both issues.

The Chair: I will let Dr. Mintz answer whether he is prepared to do that.

Mr. Mintz: I should leave it to the chair of the committee to determine how best to conduct the discussion. Sometimes mixing two issues can be a bit confusing. However, perhaps there are not many questions on tax-free municipal bonds. As you know, I do not mince words.

The Chair: Senator Harb, I do not see much correlation between the two issues.

Senator Hervieux-Payette: I agree with that. I think that we will deal with the issue of municipal bonds quickly because Dr. Mintz was quite explicit about the advantages and disadvantages.

I agree with you, Dr. Mintz, on the benefit to municipalities of having the credit ratings of their provinces. I do not know why they are not doing it.

If they were authorized to borrow money, what debt ratio would you recommend so that they will not endanger the future generation, will not go bankrupt and will not create big problems? People in Quebec now believe that all municipal debts are covered by the government. It is not that clear. They issue their debts, and the bigger cities are on the market. I believe that we must look at the administration before we buy municipal bonds.

There is probably a good balanced approach that could be taken if they were authorized to borrow, rather than always asking the provincial government. What would you consider to be a balanced approach in terms of their taxation power and debt ratio?

Mr. Mintz: This is a subject I wrote about in a paper for the World Bank, and I would be happy to share it with you if the committee would like to have it. It was authored with Michael Smart at the University of Toronto a few years ago, and it deals specifically with these issues.

In my view, it is quite appropriate to use debt for infrastructure if it is done wisely, and it is an important issue. I am not talking about bridges to nowhere. I am talking about infrastructure spending that has an impact on the economy. If you spend money

Le président : Je vous remercie. Pendant votre exposé, les sénateurs Ringuette du Nouveau-Brunswick, Hervieux-Payette du Québec et Frum de l'Ontario se sont joints à nous.

Je sais qu'il y aura des questions. Après avoir répondu aux questions sur les obligations municipales, j'aimerais que vous élaboreriez sur les leçons à tirer ou sur les avenues à explorer relativement à la crise économique qui est derrière nous, du moins je l'espère mais pas nécessairement non plus.

Le sénateur Harb : Est-ce que le professeur Mintz pourrait faire sa présentation sur la crise économique dès maintenant? Ainsi, nous pourrions poser des questions sur ses deux exposés.

Le président : Je vais laisser M. Mintz nous dire s'il lui convient de procéder de la sorte.

M. Mintz : Je devrais laisser à la discrétion du président du comité le soin de déterminer la manière la plus appropriée de tenir cette discussion. Traiter de deux sujets à la fois peut parfois prêter à confusion. Cependant, il y a peut-être peu de questions sur les obligations municipales exemptes d'impôt. Comme vous le savez, je ne passe pas par quatre chemins.

Le président : Sénateur Harb, je vois très peu de corrélation entre ces deux sujets.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je suis d'accord. Je crois qu'il y aura peu des questions sur les obligations municipales, car M. Mintz a été très explicite quant aux avantages et inconvénients.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Mintz, en ce qui concerne l'avantage pour les municipalités de profiter du même taux d'emprunt que leur province. Je ne sais pas pourquoi ce n'est pas déjà le cas.

Si on les autorisait à emprunter, quel ratio d'endettement recommanderiez-vous pour éviter que les municipalités nuisent davantage aux générations futures, qu'elles ne déclarent faillite ou qu'elles n'engendrent de problèmes graves? Les Québécois croient que la responsabilité de toutes les dettes municipales revient au gouvernement. Ce n'est pas si simple. Elles émettent leurs obligations, et les grandes municipalités sont présentes sur le marché. Je crois qu'il faut évaluer l'administration avant d'acheter des obligations municipales.

Il existe sûrement une approche équilibrée qui pourrait être adoptée dans l'éventualité où les municipalités seraient autorisées à emprunter, plutôt que de toujours avoir à s'adresser aux administrations provinciales. Selon vous, quelle serait une approche équilibrée quant à leurs pouvoirs d'imposition et au ratio d'endettement?

M. Mintz : Il s'agit d'un sujet dont j'ai traité dans un article pour la Banque mondiale, et je serais heureux d'en discuter avec vous si le comité est d'accord. Cet article, que j'avais rédigé il y a quelques années en collaboration avec Michael Smart, de l'Université de Toronto, traite précisément de ces questions.

À mon avis, il est tout à fait approprié d'utiliser les obligations pour financer les infrastructures, pourvu que ce soit fait intelligemment, et il s'agit d'un enjeu important. Je ne parle pas de ponts qui ne mènent nulle part. Je parle de dépenses en

on infrastructure that helps grow the economy, it is not wrong for some of the burden to be shared with future taxpayers and not with the current taxpayers. The difficulty, of course, is that current taxpayers have voting powers now and future taxpayers do not get to vote at this point, and current taxpayers have all the incentive to push the costs off to the future. You need to put some constraint on that.

In fact, I argue that there may be some sort of constraint on the amount relative to infrastructure spending that one would like to put in place. In fact, that is the sort of issue that Michael Smart and I discussed in this paper.

Another important idea, which a number of provinces are now doing, is to have real capital budgets that identify infrastructure spending separately. Another idea would be to balance the operating budget, which would include a depreciation charge on infrastructure, and then use some debt, but not all debt, to finance infrastructure. It may be 60 per cent of the infrastructure spending, two thirds or some other number. However, one could reasonably approach the issue in that way.

Senator Peterson: Thank you for your presentation. On infrastructure debt, would you separate debt that had a return through a user fee from other debt for building a bridge for which there is no fee, or example?

In your solutions, you spoke of wider taxation powers. Could you give us some examples of what that would include?

Mr. Mintz: On the first question, you have a good point that some infrastructure projects could be funded with user fees over time, such as tolls on roads. If you are creating revenues specifically attached to the infrastructure projects, they can accrue to governments to help cover the ongoing costs, including interest expense on debt, and that could allow you a higher debt ratio for infrastructure spending. That judgment would have to be made project by project. I do not think there is any clear rule there.

You raise the important point that user fees could help cover some of the interest expense on that debt in the future. However, we must remember that it is future people who will be paying the user fees to cover the costs.

On your second question about wider taxation powers, Tom Roberts and I wrote a piece about three years ago for the C.D. Howe Institute in which we went through that exact question.

I would argue that municipalities are afraid to put property taxes on residents. In fact, in some provinces, the biggest complaints about underfunding of municipalities come from the municipalities that do not like to impose a property tax on their

infrastructures ayant des répercussions sur l'économie. Si on investit des fonds dans des infrastructures qui contribuent à la croissance économique, ce n'est pas une mauvaise chose de réserver une part de ce fardeau aux futurs contribuables plutôt qu'aux contribuables actuels. La difficulté réside, bien entendu, dans le fait que ce sont les contribuables actuels qui votent et non pas les futurs contribuables, et que les contribuables actuels ont toutes les raisons de vouloir transférer les coûts aux futurs contribuables. Il faut restreindre l'ampleur de ce phénomène.

En fait, je crois qu'on voudrait peut-être instaurer une certaine limite quant au montant des travaux d'infrastructures pouvant être entrepris. Il s'agit du type de questions dont nous traitons, Michael Smart et moi, dans cet article.

Une autre idée clé, que nombre de provinces ont déjà mise en œuvre, est d'avoir de vrais budgets en immobilisations qui classent les dépenses en infrastructures séparément. Une autre idée serait d'équilibrer le budget d'exploitation, qui comprendrait une charge d'amortissement au titre des infrastructures, puis d'utiliser une certaine partie des obligations, mais pas la totalité, pour le financement des infrastructures. Il pourrait s'agir de 60 p. 100 des dépenses en infrastructures, des deux tiers ou de toute autre proportion. Je suis convaincu qu'il est possible d'aborder raisonnablement cette question.

Le sénateur Peterson : Je vous remercie pour cet exposé. Pour ce qui est de la dette liée aux infrastructures, sépareriez-vous la dette pour laquelle un rendement est prévu au moyen de frais d'utilisation de la dette attribuable à la construction d'un pont pour lequel il n'y a pas de frais d'utilisation, par exemple?

Parmi vos solutions, vous parlez de pouvoirs d'imposition plus importants. Pourriez-vous nous donner des exemples précis?

M. Mintz : Pour ce qui est de votre première question, vous touchez un point intéressant en mentionnant que des infrastructures pourraient être financées sur une longue période au moyen de frais d'utilisation, comme les péages sur certaines routes. La création de rentrées d'argent précisément liées aux infrastructures pourrait profiter aux administrations et aider à absorber les coûts, y compris les intérêts à payer sur la dette, ce qui rendrait possible un ratio d'endettement plus élevé pour les dépenses en infrastructures. Cette décision devrait être prise pour chaque projet. Je ne crois pas qu'il y puisse y avoir une règle unique ici.

Vous soulevez un point important, à savoir que des frais d'utilisation pourraient aider à acquitter une partie des intérêts à payer sur cette dette dans le futur. Cependant, n'oublions pas que ce sont les générations futures qui payeront ces frais d'utilisation pour rembourser les coûts.

En ce qui concerne votre deuxième question sur des pouvoirs d'imposition plus importants, Tom Roberts et moi avons préparé un document il y a environ trois ans pour le C.D. Howe Institute dans lequel nous traitons précisément de ce sujet.

Je crois que certaines municipalités hésitent à percevoir de l'impôt foncier auprès de leurs résidents. En fait, dans certaines provinces, les plaintes le plus souvent formulées relativement au sous-financement des municipalités proviennent des municipalités

residents. There is some room to use more property taxation in Canada in some jurisdictions. Alberta and Ontario are two that I would identify with respect to that. Of course, some hardships are involved with property taxation, particularly for the elderly and low-income individuals, but property tax credits could help offset some of those costs.

One of my concerns about the property tax system is that we have excessive taxation on non-residential property as well as multi-residential property, which tends to be apartments that are used by lower-income Canadians. In this country we tend to hit businesses and low-income Canadians harder with property taxes than single-home owners, which includes, in many jurisdictions, condominiums, although there are some differences across the provinces with respect to regulation.

I do not think that relying on the property-tax base is appropriate. Cities today have a number of demands, and it is appropriate to have some sort of tax that does not create major distortions in the economy but, at the same time, provides some help to municipalities and more ability to use creative tax policy to help fund their services.

My proposal is not a sales tax. In fact, I think a sales tax would be the wrong way to go. The U.S. examples are bad examples. Retail sales taxes in the U.S. are under a great deal of pressure because of certain constitutional issues involved with states collecting taxes for other states. In fact, in California, a recent proposal has come out with the full elimination of the retail sales tax in California, as well as the corporate income tax. It will be substituted with a new consumption-based, value-added tax on business accounts.

I think sales taxation is the wrong way to go. The story that came out this morning suggesting a sales tax in Toronto would be a bad idea. You also cannot create a value-added tax at the municipal level. Differential rates would cause a lot of evasion and problems in the system. It is simply not possible to do at such a small jurisdictional level. It is difficult enough to do it at the provincial level — though, in Canada, we are making it succeed — but it is a virtual impossibility at the municipal level.

That leaves my favourite proposal, which is to bring in, what I call an “earned income tax.” It would effectively be on the payroll and earnings of individuals. It could be collected through the tax collection agreements for personal income tax in Canada. It could be levied at a certain maximum rate as the province decides. It could also be made progressive. People will not be too sensitive to moving homes as a result of this tax compared to moving goods or their consumption. This tax would be less distorting as a result.

qui n'aiment pas percevoir des impôts fonciers auprès de leurs résidents. Il y a place à une plus grande utilisation des impôts fonciers au Canada dans certaines régions. Je pense notamment à l'Alberta et à l'Ontario. Bien entendu, les impôts fonciers entraînent leur lot de difficultés financières, entre autres pour les aînés et les personnes à faible revenu, mais des crédits d'impôt foncier pourraient compenser partiellement ces coûts.

Une de mes inquiétudes par rapport au régime d'impôts fonciers est que nous imposons démesurément les immeubles non résidentiels ainsi que les immeubles à logements multiples, qui sont généralement des appartements utilisés par des Canadiens à faible revenu. Au Canada, nous sommes portés à percevoir davantage d'impôt foncier auprès des personnes à faible revenu et des sociétés plutôt qu'auprès des propriétaires de maisons unifamiliales lesquelles, dans plusieurs provinces, comprennent les copropriétés, même s'il existe certaines différences d'une province à l'autre sur le plan de la réglementation.

Je ne crois pas qu'il soit approprié de se fier à l'assiette d'imposition foncière. À l'heure actuelle, les municipalités ont de nombreux besoins, et il est raisonnable d'exiger une forme d'impôt qui ne crée pas d'importantes distorsions économiques mais qui, en même temps, aide les municipalités et permet le recours à une politique fiscale créatrice pour contribuer à subventionner leurs services.

Ma proposition n'est pas une taxe de vente. Au contraire, je crois qu'une taxe de vente serait la mauvaise solution. Les exemples américains sont de mauvais exemples. Les taxes de vente au détail aux États-Unis sont remises en question pour des raisons d'ordre constitutionnel liées au fait que certains États perçoivent des taxes pour le compte d'autres pour d'autres états. En fait, en Californie, une récente proposition préconisait l'élimination complète de la taxe de vente au détail dans cet État ainsi que de l'impôt sur le revenu des sociétés. On optera plutôt pour une taxe sur la valeur ajoutée, en fonction de la consommation, sur les comptes d'entreprises.

Je ne crois pas qu'une taxe de vente soit la solution. Un article ce matin mentionnait qu'une taxe de vente à Toronto serait une mauvaise idée. On ne peut pas non plus créer une taxe sur la valeur ajoutée au niveau municipal. Les taux différentiels engendreront trop de fraude et de problèmes dans le système. C'est simplement impossible à ce niveau. C'est déjà suffisamment difficile au niveau provincial — bien qu'au Canada nous y parvenions —, mais c'est pratiquement impossible au niveau municipal.

Ce qui nous amène à ma proposition préférée, qui serait de prélever ce que j'appelle un « impôt sur le revenu gagné ». Il s'agirait en effet d'un impôt sur la paye et sur les gains des particuliers. Il pourrait être prélevé au moyen d'ententes de recouvrement de l'impôt sur le revenu au Canada. Il pourrait être prélevé à un certain taux minimal déterminé par les provinces. Il pourrait également être progressif. Les gens n'auraient pas à changer de domicile avec cette forme d'imposition, mais devraient peut-être modifier leurs habitudes de consommation. Par conséquent, cet impôt causerait moins de distorsions.

An alternative that Richard Bird and I have suggested in the past, which this California commission has adopted in their recommendations, is to consider what I call a "business value tax." It would be applied to businesses on an accounts basis. It would apply to their revenues and allow for deduction of the costs. I think it is too hard for municipalities to do that. However, if there was a province-wide business value tax that could be shared by the municipalities, it could be considered.

Those are the options I think are worth considering. However, we certainly need to have a very careful and measured debate on these issues as, at one time, we did have sales taxes in Canada. Of course, some jurisdictions have income taxes. However, they have been abolished for a long time. People are not ready for that. We need to have a serious debate about taxation powers. In my view, this will be left to the provinces to decide in the end because much variation exists across Canada. There is no one-size-fits-all that is appropriate.

The Chair: We have been joined by Senator Massicotte from Quebec.

Senator Harb: One witness who appeared before us a few weeks ago mentioned that his concerns about the bond issue. He felt that there would be no takers. He commented that 90 per cent of the pool of funds already in the market is non-taxable, including pension and other funds.

You are saying that only about 10 per cent is there. Therefore, we are not talking about much money.

Do you share that opinion? If so, tell us about it.

Mr. Mintz: I am not sure I fully share that opinion. Looking at the breakdown of instruments available in Canada, you tend to find that foreign investors account for about 40 per cent of the market. Pension funds and Registered Retirement Savings Plans, RRSPs, account for another 40 per cent. The remaining 20 per cent is individuals.

It is a big market out there. It is quite possible that if you have a tax exemption for municipal bonds, a number of individuals would be very willing to hold these bonds. This is especially true in the high-income groups, as every economic model would tend to show, because they pay high rates of tax on their interest accounts. Of course, the introduction of tax-free savings accounts may actually dampen some of that impact. I suggest there would be some take-up of these bonds. I do not think that would be a significant issue.

The bigger question is how much municipalities get lower interest rates associated with their debt if the tax exemption was provided. Once you take into account who is really holding securities at the margin — to the extent that pension funds, RRSPs and foreign investors play a role — then you can make an

Une solution de rechange que Richard Bird et moi avons proposée par le passé, que cette commission de la Californie a adoptée dans ses recommandations, est d'envisager ce que j'appelle un « impôt sur la valeur de l'entreprise ». Il s'appliquerait aux entreprises en fonction des comptes. Il s'appliquerait à leurs bénéfices et permettrait la déduction de certains coûts. Je crois que ce serait trop difficile pour les municipalités. Cependant, si un impôt sur la valeur de l'entreprise était instauré à l'échelle provinciale et partagé avec les municipalités, cette solution pourrait être envisagée.

Ce sont là les options qui, à mon avis, valent la peine d'être étudiées. Par contre, il est nécessaire qu'un débat de fond ait lieu sur ces questions, car les taxes de vente ont déjà été une réalité au Canada. Bien entendu, certaines administrations prélèvent de l'impôt sur le revenu. Par contre, certains mécanismes ont été abolis depuis longtemps. Les gens ne sont pas encore prêts. Il doit y avoir un débat sérieux sur les pouvoirs d'imposition. À mon avis, ce seront les provinces qui décideront en fin de compte, car on assiste à des scénarios trop différents à l'échelle nationale. Il n'existe pas de règle unique qui puisse convenir.

Le président : Le sénateur Massicotte, du Québec, s'est joint à nous.

Le sénateur Harb : Un des témoins que nous avons entendus il y a quelques semaines a fait mention de ses inquiétudes sur la question des obligations. Il avait l'impression qu'il n'y aurait pas de preneurs. Il a fait valoir que 90 p. 100 des fonds actuellement sur le marché étaient non imposables, y compris les caisses de retraite et d'autres fonds.

Vous dites qu'on ne parle que d'environ 10 p. 100. Cela représente donc peu d'argent.

Partagez-vous cette opinion? Si oui, pourquoi?

M. Mintz : Je ne pense pas être entièrement d'accord. Si on regarde les différents instruments offerts au Canada, on constate que les investisseurs étrangers représentent environ 40 p. 100 du marché. Les caisses de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, c'est-à-dire les REER, représentent un autre 40 p. 100. Les particuliers forment le 20 p. 100 restant.

Le marché est vaste. Il est fort possible que des obligations municipales exemptes d'impôt seraient une très bonne option aux yeux de nombreuses personnes. Cela est d'autant plus vrai parmi les groupes mieux nantis, comme le démontrerait n'importe quel modèle économique, parce que les comptes d'intérêts de ces groupes sont fortement imposés. Évidemment, l'introduction de comptes d'épargne exempts d'impôt peut dans les faits atténuer une partie de cet effet. Selon moi, ce genre d'obligations susciterait un certain intérêt. Je ne pense pas que ça poserait vraiment problème.

La grande question est de savoir dans quelle mesure une exemption d'impôt permettrait aux municipalités de profiter de taux d'intérêt moins élevés sur leur dette. Si on tient compte de qui détient véritablement les valeurs mobilières — dans la mesure où les caisses de retraite, les REER et les investisseurs étrangers

argument that there would be little savings experienced by municipalities. Most of the benefits will go to the taxable investors who decide to purchase these bonds.

Senator Oliver: My question has been largely answered by your response to Senator Peterson.

Nonetheless, when you were giving your opinion on tax-free municipality bonds, you made it clear that you think it is extremely poor public policy because it is a subsidy for debt. You went on to explain what you meant by that.

My question was that if we cannot use interest income-tax-exempt municipal bonds, what you would recommend. You answered that you would like to see an earned income tax.

It seems to me that there are two problems with that. First, the current government would like to find ways to reduce tax rather than adding more tax to individuals and corporations. Your proposal does the opposite. If individuals and corporations had more money free, they could invest in the economy, stimulate the economy and it would lead to more growth.

Second, many municipalities encompass much of rural Canada. Much farm land and other lands would be hard to tax on an earned income tax basis. What do you say about that, given the nature of many of the municipalities and rural Canada?

Mr. Mintz: Your point about rural Canada is correct. An earned income tax would not apply to interest dividends and capital gains. It would only apply to self-employment income and payroll that individuals receive. I did the analysis that you suggest in looking at the rules of an earned income tax.

Senator Oliver: You did or you did not?

Mr. Mintz: I have done the analysis by province, but not by rural versus urban. You are absolutely right; those issues would have to be looked at carefully. That is why I said that this is not something I would jump to immediately. The same applies to sales taxes. Can you imagine small rural areas trying to impose a sales tax? That is a virtual impossibility. A value-added tax is even crazier as a result.

I am sympathetic to your point of view. Other factors would have to be considered. Which province you are in makes a very big difference as many differences exist across the provinces on some of these questions.

With respect to your point about taxation, as you know, I have always been very concerned about the level of taxation in Canada over the years. We have made remarkable progress in 15 years under both Liberal and Conservative governments to bring down the tax levels that had built up during our deficit-fighting years. Recently, going into this global recession, Canada had a great

jouent un rôle —, il est dès lors d'affirmer que les municipalités ne réaliseraient que très peu d'économies. La plupart des profits iraient aux investisseurs impossibles qui achètent ces obligations.

Le sénateur Oliver : Vous avez en grande partie répondu à ma question en répondant à celle du sénateur Peterson.

Néanmoins, lorsque vous avez donné votre opinion sur les obligations municipales exemptes d'impôt, vous avez clairement indiqué que, à vos yeux, il s'agissait d'une très mauvaise politique publique parce que c'était l'équivalent de subventionner une dette. Vous avez ensuite expliqué ce que vous vouliez dire par là.

Ma question visait à savoir ce que vous recommanderiez, si les obligations municipales exemptes d'impôt n'étaient pas envisageables. Vous avez répondu que vous seriez en faveur d'un impôt sur le revenu gagné.

Ça me semble problématique, pour deux raisons. D'abord, le gouvernement actuel souhaite trouver des façons de réduire les impôts des particuliers et des sociétés plutôt que de les augmenter, mais vous proposez le contraire. Si les particuliers et les sociétés avaient plus d'argent à leur disposition, ils pourraient investir dans l'économie, la stimuler, ce qui mènerait à davantage de croissance.

Ensuite, de nombreuses municipalités se partagent les régions rurales du Canada. Beaucoup de terres agricoles ou autres seraient difficilement imposables en fonction du revenu gagné. Qu'avez-vous à dire à ce sujet, étant donné la nature de la plupart des municipalités et des régions rurales du Canada?

M. Mintz : Vous avez raison en ce qui a trait aux régions rurales du Canada. Un impôt sur le revenu gagné ne s'appliquerait pas aux intérêts, aux dividendes ou aux gains en capital, mais seulement au revenu d'un travail indépendant et à la paye que les particuliers reçoivent. J'ai fait l'analyse que vous suggérez lorsque je me suis attardé aux règles qui s'appliqueraient à un impôt sur le revenu gagné.

Le sénateur Oliver : Vous l'avez fait ou vous ne l'avez pas fait?

M. Mintz : J'ai effectué l'analyse par province, mais pas en comparant les régions rurales et urbaines. Vous avez tout à fait raison. Il faudrait examiner attentivement ces questions. C'est pourquoi j'ai mentionné que ce n'est pas une solution à adopter dans l'immédiat. Le même principe s'applique aux taxes de vente. Pouvez-vous imaginer un instant de petites régions rurales qui tenteraient d'imposer une taxe de vente? C'est inconcevable. Une taxe sur la valeur ajoutée donnerait des résultats encore plus farfelus.

Je comprends votre point de vue. D'autres facteurs seraient à considérer. Il y a d'importantes différences d'une province à l'autre, puisque de nombreux aspects varient en fonction des provinces.

En ce qui a trait à votre remarque sur l'imposition, comme vous le savez, j'ai toujours été préoccupé par les taux d'imposition au Canada au fil des ans. Nous avons fait des progrès remarquables en 15 ans, autant sous la gouverne des libéraux que des conservateurs, pour réduire les taux d'imposition qui s'étaient gonflés au cours de nos années de lutte contre le déficit.

balance sheet going into it because of all the smart economic policies undertaken in the past 15 years. Therefore, hats off to all governments, both federal and provincial, for doing that.

The municipal level has an issue with the constraints they have over taxing powers. Some taxes are better than others. Property tax is not a bad tax to have at the municipal level. It is easier to run and simpler. Perhaps other areas could be expanded, such as user fees and so on. For example, Alberta had very little reliance on user fees when I did my study three years ago and could expand their use of that to help finance municipal services. Again, these issues vary significantly by province. It may be that some provinces would rather go the route of adding a new tax for municipalities. Other provinces may not want to do that. Those are questions for voters to decide ultimately in terms of what they want.

We have to remember that tax-free municipal bonds have a fiscal cost. Lower taxes would be collected at the personal level. Some cost will be associated with that; it must be picked up somehow. Either we raise taxes on others, or we have to cut spending to ensure that we balance the books. You cannot look at that as a free lunch either.

The Chair: Does anyone else wish to question Mr. Mintz on that matter? It seems your views have come across loud and clear, Mr. Mintz, and also your elaboration of other possibilities that might prove useful to municipalities.

With your agreement, perhaps we could shift gears now and ask you to help the committee as it is doing some preliminary work to try to identify an area for an in-depth study on matters falling out of the economic crisis. Any comments you would care to make on the causes and consequences of the economic crisis and on areas that might prove fruitful for this committee to delve into would be appreciated.

Mr. Mintz: Thank you. I was not planning to give a long presentation on this. In fact, I could probably speak for an hour on the subject, if I wanted to. I have given many speeches recently on subjects related to the financial crisis that we had, as well as the economic fallout that occurred because of what happened last year.

If you asked me who is at fault or what happened, my view is that almost everyone is at fault. I think that that governments, especially in the United States, and some remarks could be made about the United Kingdom and Ireland as well, and a few other governments that loosened regulations, made it very easy for people to buy homes on very little credit, with very little down payment. That certainly exacerbated the problem that occurred. There is no question that the sub-prime mortgage problem that occurred in the United States, which grew out of government regulations and changes in law that occurred in the last part of the Clinton years, had a significant impact on the growth of credit risk in the housing market. There is, in my view, no question that that was one of the reasons that it occurred, but it was not the only thing.

Récemment, au début de la récession mondiale, le Canada présentait un excellent bilan grâce aux nombreuses politiques économiques intelligentes mises en place au cours des 15 dernières années. Par conséquent, je lève mon chapeau à tous les gouvernements, fédéraux et provinciaux, pour cette réussite.

Les municipalités remettent en question les contraintes par rapport aux pouvoirs d'imposition. Certains impôts sont préférables à d'autres. L'impôt foncier est plutôt avantageux pour les municipalités. Il est simple et facile à gérer. Peut-être que d'autres avenues pourraient être explorées davantage, comme les frais d'utilisation et d'autres frais semblables. Par exemple, au moment où j'ai fait mon étude il y a trois ans, l'Alberta comptait très peu sur les frais d'utilisation, mais elle pourrait s'y mettre pour assurer le financement des services municipaux. Encore une fois, ces questions varient énormément d'une province à l'autre. Certaines provinces pourraient opter pour l'ajout d'un nouvel impôt aux municipalités. D'autres pourraient refuser de le faire. Ultiment, c'est aux électeurs de décider ce qu'ils veulent.

Il ne faut pas oublier que les obligations municipales exemptes d'impôt ont un coût fiscal. Moins d'impôts seraient prélevés auprès des particuliers. Cela entraîne des coûts qu'il faut récupérer quelque part. Soit on hausse les impôts ailleurs, soit on réduit les dépenses pour veiller à garder un budget équilibré. Rien n'est gratuit.

Le président : Y a-t-il d'autres questions pour M. Mintz à ce sujet? Vos opinions semblent avoir été fort bien comprises, monsieur Mintz, tout comme votre présentation des autres options qui pourraient s'avérer utiles pour les municipalités.

Si vous le voulez bien, peut-être pourrions-nous changer de cap à l'instant et vous demander de donner un coup de main au comité, puisqu'il entreprend du travail préliminaire pour tenter de cibler un domaine où réaliser une étude approfondie des aspects qui découlent de la crise économique. Tout commentaire de votre part sur les causes et les conséquences de la crise ainsi que sur les domaines potentiellement d'intérêt pour le comité sera apprécié.

M. Mintz : Merci. Je ne prévoyais pas m'étendre sur le sujet. En fait, je pourrais sans doute en discuter pendant une heure, si je le voulais. J'ai prononcé de nombreux discours récemment sur des sujets liés à la crise financière que nous avons connue l'année dernière, ainsi que sur ses répercussions économiques.

Si vous me demandez qui sont les responsables ou ce qui s'est produit, je suis d'avis que presque tout le monde est à blâmer. Je pense que les gouvernements, particulièrement aux États-Unis — quoique certaines remarques pourraient également être faites au sujet du Royaume-Uni, de l'Irlande et de quelques autres administrations qui ont assoupli leur réglementation —, ont permis aux gens d'acheter très facilement des maisons, et ce, avec un crédit et un acompte minimaux, ce qui a assurément exacerbé le problème. Il ne fait aucun doute que le problème des prêts hypothécaires à haut risque survenu aux États-Unis, qui découlait de la réglementation gouvernementale et des lois qui ont été modifiées dans les dernières années de l'administration Clinton, a eu d'importantes répercussions sur la hausse du risque de crédit dans le marché immobilier. À mon avis, il s'agit indéniablement de l'une des raisons qui explique ce qui s'est produit, mais ce n'est pas la seule.

Also a belief existed on the part of lenders and borrowers that housing prices would continue to rise and that there was virtually little credit risk. Lenders, thinking that they could pass the risk around the world through structured products, thought that they could make the risk go away. As a result, their decision making had very faulty premises because they were based on models that did not capture properly some of the institutional features of capital markets and were therefore terribly wrong, but everyone believed in them.

Borrowers were at fault because they put themselves in a position where they could easily lose a house should there be a rise in interest rates. As a personal point, my mother and father, who went through the depression in the 1930s, would never put themselves in the position that borrowers did in the United States of taking on far too much mortgage debt relative to their income such that if there were any revision of interest rates upwards or if they lost a job or whatever, they would have also lost their home. The problems were just as much the fault of borrowers as they were of lenders who pushed this low-cost credit on many individuals.

Central bankers were at fault because they said that we have monetary policy targeted on inflation and have eliminated business cycles, and people had a strong view that there would not be any problem at all in financial markets and that interest rates would stay lower. In my case, listening to many bond funds coming in and doing presentations on various endowment committees that I sat on and other things, they kept on talking about the fact that interest rates would never go up, that inflation has been handled by central bankers and that basically things are just great now in the world economy. Central bankers themselves also believed in much of that. I am sure some people questioned what was happening and whether it would result in a problem or not, but by and large most people — and I will include myself — did not understand fully the implications of this major problem that occurred in the way that we had perceived risk in markets.

Today, I would argue that we have not learnt the lesson at all. In fact, we now seem to think that if we put risk on to the taxpayers and governments, that somehow the risk will go away. That risk still exists. In fact, today we now have governments undertaking significant amount of risk absorption from the private sector, and we cannot believe that that risk absorption will go away at all.

That is a bit of my perspective on what happened. Certainly, when we had Asian growth and the push up of commodity prices around 2004, we could see interest rates rising in Europe and in the United States, we saw the housing market starting to turn sour with inventories building up, prices starting to decline in 2007, and the rest is history in terms of the trillions of dollars that were lost as a result.

Par ailleurs, les prêteurs et les emprunteurs croyaient que le prix des maisons allait continuer à augmenter et que le risque de crédit était pratiquement nul. Pensant qu'ils pourraient répartir le risque partout dans le monde au moyen de produits structurés, les prêteurs se croyaient capables de faire disparaître le risque. Par conséquent, leur prise de décisions s'effectuait à partir de raisonnements très bancals, parce qu'elle s'appuyait sur des modèles qui n'intégraient pas adéquatement certaines caractéristiques structurelles des marchés financiers. Ces modèles étaient donc hautement défaillants, mais tout le monde s'y fiait.

Les emprunteurs étaient à blâmer parce qu'ils se sont placés dans une situation où ils pouvaient facilement perdre leur maison si les taux d'intérêt augmentaient. Je vous donne un exemple tiré de ma vie personnelle. Mes parents, qui ont connu la dépression des années 1930, ne se seraient jamais placés dans la situation de certains emprunteurs américains, à savoir de contracter une dette hypothécaire beaucoup trop grande en comparaison à leur revenu, de sorte que si une hausse des taux d'intérêt, une perte d'emploi ou tout autre malheur était survenu, ils auraient perdu leur maison par le fait même. La faute revient autant aux emprunteurs qu'aux prêteurs, qui ont incité beaucoup de personnes à profiter de ce crédit à faible coût.

Les grandes banques sont aussi à blâmer parce qu'elles ont dit que nous étions dotés de politiques monétaires axées sur l'inflation et que nous avions éliminé les cycles économiques, et les gens croyaient fermement qu'il n'y aurait absolument aucun problème dans les marchés financiers et que les taux d'intérêt resteraient bas. De mon côté, ayant notamment assisté aux présentations de nombreux gestionnaires de fonds d'obligations devant divers comités de dotation dont je faisais partie, j'ai entendu ces gestionnaires répéter sans cesse que les taux d'intérêt ne hausseraient jamais, que les grandes banques avaient maîtrisé l'inflation et que, essentiellement, l'économie mondiale se portait à merveille. Les grandes banques elles-mêmes étaient essentiellement de cet avis. J'imagine que certaines personnes se sont interrogées sur la situation en cours et sur les éventuels problèmes mais, de façon générale, la plupart des gens — moi y compris —, ne comprenaient pas pleinement les conséquences de cette grave erreur dans la façon dont nous avions évalué le risque dans les marchés.

Aujourd'hui, je dirais que nous n'avons rien appris du tout. En fait, on semble désormais croire que si nous transférons le risque aux contribuables et aux gouvernements, celui-ci disparaîtra d'une manière ou d'une autre. Mais le risque existe toujours. En fait, les gouvernements assument à l'heure actuelle une importante part du risque du secteur privé et il est faux de croire que cette pratique va prendre fin.

C'est là un aperçu de mon point de vue sur ce qui s'est produit. Assurément, lorsque l'Asie a amorcé une croissance et que le prix des marchandises a augmenté aux environs de 2004, nous avons pu voir, par la suite, la hausse des taux d'intérêt en Europe et aux États-Unis, la dégringolade du marché immobilier en raison de l'accumulation de stocks et, à partir de 2007, une chute des prix. Tout le monde connaît la suite, soit la perte subséquente de billions de dollars.

As a committee, I suggest you study some of the lessons. First, it is important to understand the role of financial regulation underlying all this and what actions will be needed with respect to financial regulations to ensure that at least some of these risks that developed in financial markets will be handled or properly priced in financial instruments so that it will not happen again where the world sees a systematic risk that takes place that hurts the whole world economy at one time. That is certainly one area of study that I think will interest you.

Luckily, in Canada, we have had a better banking system; some people will say, due to better regulation, due to bankers, and maybe they were stupid a few years ago, but they look pretty smart today. We have been able to have a more sound banking system, and that has been true in some other countries where the banking system was not as much under threat. However, once we had the systematic risk running through the whole global economy, even our own banks were challenged as a result. Some areas are worth examining there, and I have some other views we could take up in the question period about what I believe should be the framework for financial regulation in the future.

The second point I think you should look at is the growth in government deficits and in debt in Canada. As I mentioned earlier, we have had a good balance sheet going into this global recession where both our federal and provincial net debt went down to 28 per cent of GDP, which was actually pretty good. In my view, we have undertaken an economic stimulus that was relatively timely, relatively temporary and did not build long-term costs into our deficit numbers. As a result, even though we do have more debt piling up now, which will rise into percentage points in the 30s, our net debt ratio, as a share of GDP, will be somewhere in the 35-per-cent range eventually. I do not think that we have a serious or as serious a problem compared to the United States, where they have had a failing economic stimulus that was neither temporary enough nor timely enough to deal with what was a much deeper recession that has occurred in the United States so far.

What are the implications of all this? There are two issues. One is the implications for federal finances over the next several years and the pressure that will be put on the federal government with respect to some of the spending envelopes that are critical to Canadians, including health and education. These are also areas that are important at the provincial level. In fact, my bigger concern over deficits is not so much at the federal level as it is at the provincial level. Ontario now has a \$24.7-billion deficit, Alberta has close to a \$7-billion deficit and many of the other provinces have significant deficits as well. Some of them may be in a situation of having a structural deficit. At the same time that they are dealing with these difficult deficit situations, they will be

En tant que comité, vous devriez examiner quelques-unes des leçons à tirer. D'abord, il faut comprendre le rôle de la réglementation financière sous-jacente et les mesures qui devront être prises à ce chapitre pour veiller à ce qu'au moins une partie des risques apparus dans les marchés financiers soit traitée ou évaluée adéquatement au moyen d'instruments financiers. Ainsi, on évitera de revivre une situation où le monde entier assiste à l'émergence d'un risque systématique capable de nuire à l'ensemble de l'économie mondiale d'un seul coup. Selon moi, ce domaine d'étude vous intéressera.

Par chance, au Canada, nous avons profité d'un meilleur système bancaire. Certains diront que c'est grâce à une meilleure réglementation, d'autres donneront le mérite aux banquiers, qui semblaient peut-être stupides il y a quelques années mais qui ont l'air plutôt intelligents aujourd'hui. Nous avons été capables de maintenir un système bancaire plus solide, ce qui a également été le cas dans d'autres pays où le système bancaire ne faisait pas l'objet de grandes menaces. Cependant, lorsque le risque systématique s'est répandu dans l'ensemble de l'économie mondiale, même nos banques ont eu à affronter leur part de difficultés. Certains aspects méritent d'être examinés, et j'ai d'autres idées sur la manière dont le cadre de réglementation des marchés doit dorénavant être établi. Nous pourrions nous y attarder pendant la période de questions.

À mon avis, le deuxième aspect à considérer a trait à l'augmentation des déficits gouvernementaux et de la dette au Canada. Comme je le mentionnais précédemment, nous avions maintenu un bon bilan à l'amorce de la récession mondiale. En effet, autant au fédéral qu'au provincial, la dette nette avait été réduite à 28 p. 100 du PIB, ce qui est assez remarquable. À mes yeux, nous avons entrepris des mesures de stimulation économique relativement opportunes et temporaires, qui n'ont pas causé de coûts à long terme qui s'inscriraient à notre déficit. Par conséquent, même si notre dette augmente actuellement et atteindra les 30 p. 100, notre ratio d'endettement net, en pourcentage du GDP, finira par osciller autour de 35 p. 100. Je ne crois pas que nous faisons face à un problème majeur ou du moins pas aussi majeur que celui des États-Unis, où les mesures de stimulation économique utilisées n'étaient ni temporaires ni suffisamment opportunes pour affronter une récession jusqu'à maintenant beaucoup plus prononcée chez eux.

Quelles sont les conséquences de cette situation? Il y a deux enjeux. Le premier a trait aux conséquences sur les finances fédérales pendant plusieurs années à venir et la pression qu'aura le gouvernement fédéral concernant certaines enveloppes budgétaires essentielles aux yeux des Canadiens, y compris la santé et l'éducation. Ces secteurs sont tout aussi importants à l'échelle provinciale. En fait, mes inquiétudes par rapport aux déficits se situent davantage au niveau provincial que fédéral. Le déficit de l'Ontario se chiffre désormais à 24,7 milliards de dollars et celui de l'Alberta à près de 7 milliards de dollars, et la plupart des autres provinces accusent aussi d'importants déficits. Quelques-unes d'entre elles se trouvent potentiellement en situation de déficit

cutting back expenditures in areas such as infrastructure and education, which are important critical elements to growth in the Canadian economy.

We will have to think about how federal and provincial governments can coordinate themselves with respect to their goals in trying to ensure that productivity is maintained in the future through the important public programs that play a critical role in areas such as public capital spending and education.

Of course, we all know that health care eats the lunch of everyone else at the provincial level. It is the most significant expenditure, so the health care issue will also be very much on the table. That will put pressure on the federal government to look at the transfer payments it gives to the provinces as a result. That is the second area that will have to be dealt with as part of the fallout to this global recession.

There are probably some other aspects that one can talk about, but the third one that we will have to think carefully about is our trade policy in the future, and our relationship with not just the United States but with countries around the world.

We have had a view in Canada, because of our close relationship with the United States, that it was very important to fix our trading relations with the U.S. this past decade. We have made some baby steps to do that, in my view — positive steps, but not major ones. Now we have an even more difficult Congress and president to deal with on trade matters. Attention will have to be given to that issue because trade will be still very important for Canada.

We are also seeing the continuation of a shift of economic resources to emerging countries, particularly in Asia, but also one can include Brazil and Latin America. This significant shift in economic power to other parts of the world means that Canada also has new options that it should be considering. I do not think of this as a way of diversifying trade. I look at this as opportunistic policies that could be adopted and, in fact, help us in our own relationship with the United States.

If we have a credible alternative, it makes it easier to negotiate with other partners. If you have no alternative, then your trading partner will beat you up nine times out of ten at a negotiation.

One of the things we need to do is to ensure that we develop some other markets in the world that clearly give an important alternative to Canadian businesses, so that in any negotiations and discussions that we have with other countries around the world on trade policy, people will understand that Canada has options. Those options are viable ones, and if they do not want to play ball and have free trade, or at least trade that is to the advantage of both of us, then we have an alternative with a country that is also looking for those type of advantages.

structurel. En plus de gérer ces difficiles situations déficitaires, elles réduiront les dépenses dans des domaines comme les infrastructures et l'éducation, qui constituent des éléments essentiels à la croissance de l'économie canadienne.

Nous devons réfléchir aux manières dont les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent coordonner leurs efforts par rapport à leurs objectifs pour veiller au maintien futur de la productivité par l'intermédiaire des programmes publics clés qui jouent un rôle primordial dans des domaines comme les dépenses publiques et l'éducation.

Évidemment, nous savons que les soins de santé pignent dans les assiettes de tout le monde au provincial. Comme c'est la plus grande dépense, les questions relatives aux soins de santé seront inévitablement au menu. Le gouvernement fédéral sera contraint d'examiner les paiements de transfert qu'il verse aux provinces. Il s'agit là du deuxième enjeu auquel il faudra réfléchir à la suite de cette récession mondiale.

D'autres enjeux méritent probablement qu'on s'y attarde, mais le troisième auquel nous devons réfléchir attentivement a trait à notre future politique commerciale et à nos relations, non seulement avec les États-Unis, mais avec d'autres pays partout dans le monde.

Au Canada, en raison de notre relation étroite avec les États-Unis, nous avons jugé important d'améliorer nos relations commerciales avec ce pays au cours des dix dernières années. À mon avis, nous n'avons fait que de petits pas en cette direction. Des pas vers l'avant, certes, mais rien de majeur. Désormais, nous devons traiter avec un Congrès et un président encore plus exigeants qu'avant sur les questions de commerce. Il faut se pencher sur ces questions, parce que le commerce demeurera d'une grande importance au Canada.

Nous constatons aussi que les ressources économiques continuent de se déplacer vers les pays émergents, notamment les pays asiatiques, mais aussi le Brésil et les pays d'Amérique latine. Cet important déplacement du pouvoir économique vers de nouveaux endroits signifie que le Canada voit de nouvelles options s'offrir à lui. À mes yeux, ce n'est pas une question de diversifier le commerce, mais plutôt d'adopter des politiques habiles qui pourraient, en fait, nous aider dans notre relation avec les États-Unis.

En ayant une solution de rechange crédible, il est plus facile de négocier avec d'autres partenaires. Sans solution de rechange, dans 90 p. 100 des cas, l'autre partie a le dessus pendant les négociations.

Une des choses que nous devons faire est de voir à développer d'autres marchés qui constitueraient une réelle solution de rechange pour les sociétés canadiennes afin que, dans toutes nos négociations et discussions avec d'autres pays sur des politiques commerciales, il soit clair que de nouvelles options s'offrent au Canada. Et si les pays ne veulent pas s'asseoir à la table des négociations et convenir d'un libre-échange, ou du moins d'un échange avantageux pour les deux parties, nous disposerons d'une option auprès d'un pays qui recherche les mêmes types d'avantages.

The European Union trade negotiations occurring right now and our need to think more about what we can do vis-à-vis Asia and maybe Brazil are some areas that we need to think about as we try to move forward with our trade policy. Again, it is another area that is useful for your committee to look at as well.

That is the end of my comments on these issues.

The Chair: Thank you very much, Dr. Mintz. That provides much food for thought and questions from the members.

On your first point of financial regulation, if you look at the financial crisis and look at Canada, as you said, for a number of reasons, we have come through so far in pretty good shape. Do you see any need for increased coordination among regulators within Canada? If so, who do you see taking the lead in that — the Governor of the Bank of Canada, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI, or some other group?

Second, much of damage we suffered came from outside our borders. It seems that the way to deal with that is through international regulation. Historically, our friends south of the 49th parallel have not been keen on abdicating sovereignty to international bodies. What hope do you hold for increased international regulation, if indeed you share the view that that would be helpful in preventing another global economic crisis?

Mr. Mintz: With respect to coordination amongst our regulators within Canada, there are two aspects to that. One is coordination within the federal government, where you have a number of different people who are involved with regulation of financial markets. The other aspect is coordination between federal and provincial governments, given that provinces play a role in certain aspects of financial regulation as well.

Therefore, there are two issues that one might want to look at quite carefully in terms of the differences between that and what might be required in the future.

With respect to federal regulation, I am of the view that probably the best approach to consider is pretty well what people are talking about and, in effect, what has happened in the past: having a formal committee that would be composed of the major regulators at the federal level who would sit together. Then the question is who would chair that.

In my view, it has to be the Minister of Finance who must be ultimately responsible for financial regulation at the federal government level. Therefore, it would be his designate — that could be OSFI or someone else — who would chair that committee. I am not of the view that the Bank of Canada should have that responsibility, in part, because I believe it is important for the Bank of Canada to continue to be focused on monetary policy and issues around that. I know that financial developments have a significant impact on monetary policy; and

Les négociations commerciales actuelles avec l'Union européenne et la nécessité de réfléchir plus attentivement à ce que nous pouvons faire par rapport à l'Asie et, potentiellement, au Brésil sont des aspects auxquels nous devons nous attarder dans le cadre de l'élaboration de notre politique commerciale. De nouveau, il s'agit d'un domaine d'étude pertinent pour votre comité.

Je n'ai plus d'autres commentaires à ce sujet.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Mintz. Voilà qui fournit amplement de matière à réflexion aux membres et qui apporte son lot de questions.

En ce qui a trait à votre premier point sur la réglementation financière, si on regarde la crise financière et le Canada, comme vous l'avez dit, bon nombre de raisons font en sorte que nous nous en tirons assez bien pour l'instant. Voyez-vous un besoin de renforcer la coordination des organismes de réglementation au sein du Canada? Le cas échéant, qui doit mener cette initiative, selon vous? Le gouverneur de la Banque du Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières — le BSIF —, ou un autre organisme?

Par ailleurs, une bonne partie des dommages subis ici provenant de l'extérieur de nos frontières. Il semblerait que la solution à ce problème passe par la réglementation internationale. Par le passé, nos amis au sud du 49^e parallèle ne se sont pas montrés très ouverts à l'idée de céder une part de leur souveraineté au profit d'institutions internationales. Qu'espérez-vous au chapitre d'une réglementation internationale plus présente, si bien sûr vous êtes d'avis qu'il s'agit d'un mécanisme utile pour prévenir une autre crise économique mondiale?

M. Mintz : En ce qui a trait à la coordination de nos organismes de réglementation canadiens, deux aspects sont à considérer. D'abord, il y a la coordination au sein du gouvernement fédéral, où plusieurs personnes différentes participent à la réglementation des marchés financiers. Puis, il y a la coordination des gouvernements fédéral et provinciaux, puisque les provinces jouent également un rôle à l'égard de certains aspects de la réglementation des marchés.

Par conséquent, ces deux enjeux sont à étudier attentivement par rapport aux différences entre la situation actuelle et ce qui sera nécessaire à l'avenir.

Pour ce qui est de la réglementation fédérale, je suis d'avis que la meilleure approche consiste probablement à mettre en œuvre ni plus ni moins ce dont les gens parlent, et ce qui s'est d'ailleurs fait auparavant, c'est-à-dire de mettre sur pied un comité officiel constitué des principaux organismes de réglementation fédéraux. La question alors est de savoir qui en serait le président.

À mon avis, le ministre des Finances doit être à la tête de la réglementation financière au niveau fédéral. Donc, ce serait à lui de nommer un président — soit le BSIF ou quelqu'un d'autre. Je ne pense pas que cette responsabilité doit incomber à la Banque du Canada, notamment parce que, d'après moi, cette institution doit continuer à se concentrer sur la politique monétaire et les questions connexes. Je suis conscient du fait que les développements financiers ont d'importantes répercussions sur la politique monétaire, et c'est pourquoi la Banque doit

the bank had to come in very importantly with its role of the last resort to assist banks when necessary. However, overall, a number of different policies were undertaken in Canada that were not just in the Bank of Canada's purview but in other parts of the government and that were critical. As long as we ensure that the regulators are talking to each other, the committee concept is the right way to go in terms of coordination within the federal government.

That leaves coordination between the federal government and the provinces. A national security regulator has been discussed. Maybe we should be thinking more about financial regulation that is coordinated, not just with respect to security regulation, within the federal-provincial context.

That is a thorny issue. However, I have been impressed, for example, by Quebec and the way that Quebec has developed its financial regulatory system in the past number of years, which is quite different than what has evolved in other provinces. We need to have some more discussion about both the content and structure of financial regulations in Canada.

With respect to international regulation, I think that is much tougher to do. However, we do have important bodies now that do facilitate coordination amongst the different parties at the international level. Countries have different approaches in how they want to regulate their institutions, but when it comes to the major institutions operating globally, some thought could be given to capital adequacy ratios and other areas that are appropriate in terms of regulation that could be attempted at the international level.

It will be much tougher to do that. In my view, given what we did in Canada, where we had both regulations and behaviour by banks that was much more prudent compared to what happened in the United Kingdom and United States, we have to ensure that our system is as sound as possible. However, it is clear that when we have a global problem, the financial crises that occurred, when, for example, banks were no longer lending to each other, we had to act and did so with other countries.

We have to ensure that we have the institutions at the international level that facilitate coordination as much as we can achieve. However, in my view, it will not be easy to do at the international level.

Senator Harb: Thank you very much, Mr. Mintz, for your presentation. I have a few questions to ask you, starting with the interest rate.

During previous recessions, in the 1980s and 1990s, interest rates were quite high for the duration of the recession. The argument presented by the government and the banks was that what they wanted to ensure that consumers lived within their means and did not spend money that they did not have.

This recession has been interestingly different, and I would like your comments. In 2004-05, interest rates started going up; the argument of the federal bank was that the economy was heating

absolument jouer son rôle de soutien de dernier recours pour les banques, au besoin. Toutefois, dans l'ensemble, un certain nombre de politiques clés élaborées au Canada ne relèvent pas seulement de la Banque du Canada, mais aussi d'autres secteurs gouvernementaux. Tant que nous veillons à ce que les organismes de réglementation se parlent, l'idée d'un comité semble la voie à suivre pour la coordination au sein du gouvernement fédéral.

Ce qui nous amène à la coordination des gouvernements fédéral et provinciaux. Il a été question d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. Nous aurions peut-être avantage à orienter notre réflexion vers une réglementation financière coordonnée, et pas uniquement par rapport aux valeurs mobilières, dans le contexte fédéral-provincial.

C'est un sujet épineux. Cependant, j'ai été impressionné par le Québec, notamment, et par la manière dont cette province a développé son cadre de réglementation des marchés au cours des dernières années, dans une approche sensiblement différente de celle adoptée par les autres provinces. Nous devons poursuivre les discussions à la fois sur le contenu et la structure de la réglementation au Canada.

En ce qui a trait à la réglementation internationale, je crois qu'il s'agit d'une tâche beaucoup plus ardue. Toutefois, nous disposons désormais d'organismes importants qui facilitent la coordination des différentes parties sur la scène internationale. Chaque pays a sa propre approche de réglementation pour ses institutions, mais lorsqu'il est question de grandes institutions actives à l'échelle mondiale, il faudrait s'attarder aux ratios d'adéquation du capital et aux autres éléments pertinents en vue d'une réglementation internationale.

Ce sera beaucoup plus difficile à réaliser. Selon moi, compte tenu de ce que nous avons au Canada, à savoir la réglementation et l'attitude des banques beaucoup plus prudentes ici comparativement au Royaume-Uni et aux États-Unis, nous devons nous assurer que notre système soit aussi solide que possible. Évidemment, lorsque nous faisons face à un problème mondial, comme la dernière crise financière où, notamment, les banques ne se prêtaient plus d'argent, nous devons agir, et c'est ce que nous avons fait en collaboration avec d'autres pays.

Il faut se doter d'institutions à l'échelle internationale qui nous permettront de maximiser notre potentiel de coordination. Cependant, à mon avis, ce n'est pas une tâche facile à l'échelle internationale.

Le sénateur Harb : Merci beaucoup, monsieur Mintz, pour votre présentation. J'ai quelques questions à vous poser, d'abord au sujet des taux d'intérêt.

Au cours des récessions précédentes, pendant les années 1980 et les années 1990, les taux d'intérêt sont demeurés très élevés. Le gouvernement et les banques affirmaient qu'ils voulaient faire en sorte que les consommateurs ne vivent pas au-dessus de leurs moyens et évitent de dépenser de l'argent qu'ils n'avaient pas.

Fait intéressant, cette récession-ci a été différente, et j'aimerais vous entendre à ce sujet. En 2004-2005, les taux d'intérêt ont amorcé une hausse que la banque fédérale a justifié par le fait que

up, and they wanted to cool it down — fine. Suddenly, a 180-degree turn happened when the economy soured and the interest rate went down to zero in the United States.

The correlation between the two is quite interesting: In this recession, governments on both sides of the ocean are telling consumers to spend and spend more. Does that make good economic sense? How far can you go in terms of pushing the consumer to spend money, in some cases money they might not have?

Mr. Mintz: You are asking a very important question, senator. I have written something about it in one of my op-eds a little while ago. This view that saving is bad and consumption is good is based too much on a Keynesian macro-economic theory that has, as its underlying premise, the concept that the only way to buoy up economic demand is to get people out to consume more and that savings is a complete leakage to the economy. Therefore, when people save more, we have less consumption and less economic activity. There is something to that with the current malaise.

Part of the problem in the United States has been the extremely low savings rates and, as a result of that, the amount of huge indebtedness that they have to the rest of the world where they have to rely on other countries holding their debt as they issue piles of it over the coming years. For example, Japan has a debt-to-GDP ratio that is extremely high. I forget the number, but it is well over 100 per cent and is on track to move to 200 per cent of GDP in the not too distant future as their deficits are quite large.

The big difference between Japan and the U.S is that the savings rates in Japan have been 30 per cent of GDP, allowing their interest cost to be very low. Japanese interest rates are in the range of 1 per cent. They have been able to finance a large amount of their debt with their savings. Japan will experience pressure in the future because of the size of their deficits. Some people argue that Japan could end up with a current-account deficit, which means that they will have to borrow from the international market to finance Japanese consumption. They have had a very high debt-to-equity ratio for many years, but their savings has softened some of the problems that one associates with that. The foreign indebtedness relative to GDP is a bigger problem. The Bank of Canada model in predicting exchange rates has always had foreign indebtedness as a share of GDP as being one of the factors that affects the Canadian dollar. The greater the foreign indebtedness is, the lower the Canadian dollar. The Canadian dollar has performed better because we have reduced our foreign indebtedness since the early 1990s.

The United States is going in the opposite direction now. That is why I am of the belief that, over time, given the large deficits in the United States, by 2014 the accumulating debt will make the United States look the same as the Canada of 1994. They will have a significant problem because of their low savings rates, and

l'économie s'emballait et qu'il fallait calmer le jeu — soit. Soudainement, lorsque l'économie s'est écroulée, on a assisté à un virage à 180 degrés, et le taux d'intérêt a descendu jusqu'à 0 p. 100 aux États-Unis.

Le parallèle entre les deux est fort intéressant. Au cours de la présente récession, les gouvernements de part et d'autre de l'océan disent aux consommateurs de dépenser encore et encore. Est-ce là une approche économiquement raisonnable? Jusqu'à quel point peut-on inciter les consommateurs à dépenser de l'argent, argent qu'ils n'ont parfois même pas?

M. Mintz : Votre question est très importante. J'ai écrit un contre-éditorial à ce sujet il y a quelque temps. Cette idée voulant qu'économiser soit mauvais et que consommer soit bon repose trop lourdement sur une théorie macroéconomique keynésienne, qui a pour principe sous-jacent un concept voulant que le seul moyen de stimuler la demande économique est d'inciter les gens à consommer davantage et que l'épargne ne constitue rien d'autre qu'une perte sur le plan économique. Par conséquent, lorsque les gens épargnent davantage, la consommation et l'activité économique diminuent. Il y a un peu de ce phénomène dans le marasme actuel.

Aux États-Unis, une partie du problème provient des taux d'épargne extrêmement bas et, par le fait même, de la situation de dette colossale dans laquelle le pays se trouve par rapport au reste du monde, en ce sens où il doit compter sur d'autres pays pour le financer à l'heure actuelle et pour les années à venir. Par exemple, le Japon affiche un ratio dette-PIB extrêmement élevé. J'ai oublié le chiffre exact, mais il dépasse largement 100 p. 100 et est en voie d'atteindre 200 p. 100 dans un avenir assez rapproché, puisque les déficits du Japon sont plutôt énormes.

La grande différence entre le Japon et les États-Unis est que le Japon a conservé des taux d'épargne correspondant à 30 p. 100 du PIB, ce qui lui permet de profiter d'une charge d'intérêts très peu élevée. Les taux d'intérêt du Japon sont d'environ 1 p. 100. Le pays a été en mesure de financer une grande partie de sa dette grâce à ses épargnes, mais il finira par subir la pression causée par l'ampleur de ses déficits. Certains affirment que le Japon pourrait se trouver en situation de déficit courant, ce qui signifie qu'il aurait à effectuer des emprunts sur le marché international pour financer sa consommation. Le Japon a un ratio d'endettement élevé depuis plusieurs années, mais ses épargnes ont atténué une partie des problèmes associés à ce type de situation. La dette extérieure par rapport au PIB constitue un problème plus grave. Le modèle de prédiction des taux de change de la Banque du Canada a toujours tenu compte du ratio de la dette extérieure par rapport au PIB parmi les facteurs qui influencent le dollar canadien. Plus la dette extérieure est élevée, plus le dollar canadien est faible. Le dollar canadien affiche un meilleur rendement parce que nous avons réduit notre dette extérieure depuis le début des années 1990.

Actuellement, les États-Unis se dirigent dans la direction opposée. C'est pourquoi je suis d'avis que, avec le temps, étant donné les importants déficits américains, d'ici 2014 la dette accumulée fera ressembler les États-Unis au Canada en 1994. Ils auront un grave problème en raison de leurs faibles taux

because of that, they will be even more dependent on Chinese and Middle Eastern sovereign funds and other funds to supply the debt or funding needed to purchase their debt. Of course, these countries might decide not to hold American debt and opt to hold other assets.

In *The Wall Street Journal* this morning, India announced that they bought gold, and, of course, gold prices went up yesterday. Part of the reason was to move India away from the American dollar. We will see a continuing decline in the American dollar as a result. On some of these issues, Canada is in much better shape than the United States. Part of this committee's deliberations is to understand the future prospects of the United States, its fiscal prospects, its monetary policy prospects and the implications that that could have for the Canadian economy, which can be quite serious for us to deal with.

Senator Harb: My next question deals with the market economy. We are a capitalistic society. When we have a trade in commerce crisis, we always have the winners and losers. In this particular case, we know who are the losers. Can you tell the committee who are the winners?

Mr. Mintz: Do you mean the winners from the economic fallout?

Senator Harb: Yes. When someone loses in a market economy, someone else wins. I want to know who are the winners.

Mr. Mintz: When we have a downturn, there are not many winners. In an aggregate sense, total economic activity declines. Some people will bear a bigger economic brunt. In particular, those who become unemployed face the biggest problems as a result. A few winners have resulted from the current economic malaise. Even in the United States until recently, a growth could be seen in health care employment, not a decline. Of course, at some point, governments do not have the money to pay for all the bills, and they begin to look at where they can cut costs in the health care area. In the United States, some decline has taken place in that area.

In a sense, the Canadian winners have been government employees to date because of the fiscal stimulus that required more people to be employed by the government. We have also seen increases in health care and education. More students are going back to the university and college systems, creating more demand for education programs. They have been some of the winners in the system. As governments have taken on large deficits at the provincial level, we are beginning to see that they will not be winners any time soon. Certainly, we are seeing some fiscal restraint, which will affect the public sector as well.

To be honest, I would say that there are not many winners when the economic downturn is as big as the one we have experienced. Generally, everyone is worse off because they have

d'épargne et, par conséquent, ils seront d'autant plus dépendants des fonds souverains de la Chine et du Moyen-Orient ou encore d'autres fonds pour approvisionner ou financer leur dette. Évidemment, ces pays pourront choisir de ne pas financer la dette américaine et d'opter pour d'autres instruments financiers.

Ce matin, le *Wall Street Journal* annonçait que l'Inde a acheté de l'or et, naturellement, le cours de l'or a grimpé hier. L'Inde a procédé ainsi notamment dans le but de s'éloigner du dollar américain. Par conséquent, nous assisterons à une baisse continue de ce dernier. Pour certaines de ces questions, le Canada se trouve en bien meilleure position que les États-Unis. Les délibérations de ce comité doivent notamment servir à comprendre les perspectives d'avenir des États-Unis, ses perspectives fiscales et ses perspectives en matière de politique monétaire, ainsi que les conséquences potentielles de tout cela sur l'économie canadienne, qui pourraient être importantes.

Le sénateur Harb : Ma prochaine question concerne l'économie de marché. Nous formons une société capitaliste. Lorsqu'un secteur traverse une crise, il y a toujours des gagnants et des perdants. Dans ce cas-ci, nous savons qui sont les perdants. Pourriez-vous dire au comité qui sont les gagnants?

M. Mintz : Voulez-vous dire les gagnants sur le plan des répercussions économiques?

Le sénateur Harb : Oui. Lorsque quelqu'un perd, dans une économie de marché, quelqu'un d'autre gagne. Je veux savoir qui sont les gagnants.

M. Mintz : En situation de ralentissement économique, les gagnants sont peu nombreux. De façon générale, l'ensemble de l'activité économique se replie. Certains portent un fardeau économique plus lourd. Ceux qui perdent leur emploi, en particulier, font alors face aux problèmes les plus sérieux. Quelques gagnants ont émergé du marasme économique actuel. Même aux États-Unis, l'emploi dans le secteur de la santé était jusqu'à récemment en croissance et non en déclin. Il vient un temps, bien sûr, où les gouvernements n'ont plus les fonds nécessaires pour payer toutes les factures et ils commencent à chercher des moyens de couper dans le secteur des soins de santé. Aux États-Unis, ce secteur a connu un certain recul.

Au Canada, d'une certaine façon, ce sont les fonctionnaires qui jusqu'ici sortent gagnants, en raison des mesures de stimulation budgétaire qui ont entraîné l'embauche de nouveaux employés par le gouvernement. Nous avons aussi remarqué une croissance en santé et en éducation. Plus d'étudiants retournent à l'université ou au collège, ce qui fait grimper la demande en programmes d'enseignement. Ces secteurs sont parmi les gagnants. Comme les gouvernements provinciaux ont accumulé d'importants déficits, on commence à voir qu'ils ne sont pas près de faire partie des gagnants. À n'en pas douter, nous sommes témoins d'une certaine retenue sur le plan fiscal, ce qui aura également une incidence sur le secteur public.

En toute honnêteté, je dirais que les gagnants sont peu nombreux lorsque le repli économique est aussi marqué que celui que nous avons connu. Globalement, tout le monde s'en tire moins bien,

less income to play with and governments have less to play with from tax revenues. As a result, everyone loses.

Senator Harb: You mentioned that public sector employees might be the winners. However, many pension funds, including public sector plans, have lost billions of dollars. You might want to consider that in this particular recession, unlike any other, we do not have financial regulation or proper rules by which to play the game. We can blame China all we want, but the problem was not in China; it was in New York at the stock exchange when they refused to allow the government to introduce regulations to govern some financial activities. Everyone was a loser because, as we were told during our visit to New York, everyone was bidding on the way up, and no one was bidding on stocks on the way down. If people had been bidding on the way down, we would have had more winners.

The Chair: Maybe the winners are simply the lesser losers.

Senator Hervieux-Payette: I have a question that pertains to the future about less government intervention but some changes in law. By that I mean, for instance, the role of individual shareholders — all Canadian citizens — your 20 per cent of individual shareholders who lost tremendously, not just with their pension but personally. They have lost in both places: Their pension fund is lost, and they have lost, as well. Those are their savings for the future.

I was wondering if you could see a way that we could give more power to the shareholders. The shareholders of the pension funds have no say in where the money is being invested. We will certainly consider revising our legislation on pension funds. However, I do not see that we have any clout as to where our pension fund will go, and you have zero clout as a shareholder. The board has a fiduciary role for these people. These people have no say as to what is done with their money.

Do you have any comments or have you written an article recently about empowering the shareholders so that we are less frustrated because we have a say, not what is happening on at the stock exchange — that is another game — but that, if we ever fill in the proxy to vote, that it has some meaning. Right now, I feel it is not even worth filling them out because I know we do not have a say in this. Actually, it is going counter to the spirit of the law, in that shareholders should be the ones benefiting from both the board decision and the management.

Mr. Mintz: I will first start with reminding people of a book written many years ago by Albert O. Hirschman on exit versus voice. There are two ways to exert power over someone. One is to try to get more voice in what they do. The way you to think of it in a corporation would be to get on the board of directors, or at

parce que les revenus sont moindres, et la marge de manœuvre des gouvernements est elle aussi restreinte par la diminution des recettes fiscales. En conséquence, tout le monde y perd.

Le sénateur Harb : Vous avez indiqué que les fonctionnaires pourraient être les gagnants. On sait toutefois que de nombreuses caisses de retraite, dont certains régimes de retraite du secteur public, ont perdu des milliards de dollars. Il faudrait peut-être réfléchir au fait que pour cette récession-ci, contrairement à d'autres, nous n'avons pas de réglementation financière ni de règles adéquates qui nous indiqueraient comment jouer le jeu. On peut accuser la Chine tant qu'on veut, il reste que le problème ne provient pas de la Chine, mais plutôt de la bourse de New York qui a refusé de laisser le gouvernement réglementer certaines activités financières. Tout le monde y a perdu parce que, comme on nous l'a dit lors de notre passage à New York, tout le monde achetait pendant que les cours montaient, et plus personne n'achetait une fois que les cours ont commencé à descendre. Si les gens avaient acheté lorsque les cours descendaient, il y aurait eu plus de gagnants.

Le président : Peut-être que les gagnants sont simplement ceux qui ont le moins perdu.

Le sénateur Hervieux-Payette : J'ai une question concernant ce qui arrivera si l'État intervient moins, mais qu'on modifie les lois. Je me réfère, pour donner un exemple, au rôle des cotisants — tous des citoyens canadiens —, votre 20 p. 100 de gens qui ont énormément perdu, non seulement eu égard à leur pension mais aussi personnellement. Ils ont perdu sur les deux fronts : leur caisse de retraite a fondu, et ils ont personnellement subi des pertes. C'est là l'état de leurs économies pour l'avenir.

Je me demande si vous savez comment nous pourrions donner plus de pouvoir aux cotisants. Les cotisants aux caisses de retraite ne décident pas de la façon dont est investi leur argent. Nous envisagerons certainement de modifier nos lois concernant les caisses de retraite. Je ne vois pas, par contre, comment nous pouvons influencer l'orientation de nos caisses de retraite, et les cotisants n'exercent aucune influence. Le conseil d'administration joue un rôle de fiduciaire pour le compte de ces gens. Ces gens n'ont pas voix au chapitre quant à la façon dont leur argent est investi.

Avez-vous des remarques à faire ou avez-vous rédigé un article récemment au sujet de l'habilitation des cotisants, afin d'atténuer leur frustration, en leur permettant d'avoir leur mot à dire, pas sur ce qui se passe à la Bourse — c'est une toute autre histoire —, mais quelque chose qui donnerait un sens à notre éventuel vote par procuration. En ce moment, je n'ai pas l'impression qu'il vaudrait la peine de remplir les procurations, parce que je sais que la voix des cotisants n'a aucune influence. C'est en fait contraire à l'esprit de la loi, puisque ce sont les cotisants qui devraient profiter de la gestion et des décisions du conseil.

M. Mintz : J'évoquerai pour commencer un livre écrit il y a bien des années par Albert O. Hirschman au sujet de l'opposition silencieuse et de la prise de parole. Il y a deux façons d'exercer une influence sur quelqu'un. L'une consiste à avoir davantage son mot à dire dans ce qu'il entreprend. Dans le cas d'une société, on

least having more direct influence on managers in that way. The other is exit, where you sell your shares, which is the alternative.

In the case of corporations, of course, obviously selling shares is one thing that shareholders can do. That creates a great deal of pressure on management because managers themselves will have their own pay, as well as their reputation, attached to the success of their company. Therefore, to the extent that we ensure that executive compensation is tied to long-term consequences of the corporation and not only to immediate results, I think that does a great deal to align the interests of the shareholders with management. Of course, if shareholders do not like the way the company is organized and pays their executives — the methods for which are fully disclosed and should always be — they can decide that they do not want to be part of that corporation and not hold those shares. We should let the discipline of the market work, particularly with respect to stocks.

A more interesting question is about pension funds; we need to look more carefully at how they are governed and how they operate. They have captive owners. Once you are in a pension fund, unless you actually leave the pension fund by quitting your job and maybe transferring it to a locked-in RRSP, you are stuck with a pension fund and what it does. That is completely different than the shareholder in a corporation who at least has one out, which is to sell shares and not be part of that corporation at all.

The question has become how we reward pension funds in this country. Take defined benefit plans, for example; they have taken on a large amount of risk in their investments. A study done by the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, came out last summer, and Canada was the third-worst performing pension fund sector in the world. The average loss of pension funds — I think they are both public and private — in Canada was minus 18 per cent during the recession. That was the third worst on average. By the way, the Americans were even worse than that. This was just the average loss that was 18 per cent.

Why was that? They were holding a large amount of risk, private equity and those things. The question is how we end up compensating managers and pension funds. One of the problems I have with pension fund funding, particularly with defined benefit plans or hybrid plans — where there is some guarantee for the benefit — is that pension funds do not have to hold a reserve if they cannot pay up with respect to the required benefit. Therefore, in some sense, the investment returns during the good years that pension funds were getting was an overstatement of how well they were doing because, at the same time, they were imperilling the ability to cover the guarantees that they have with respect to defined benefits that they pay to workers.

parlerait d'une place au conseil d'administration ou, à tout le moins, d'une plus grande influence immédiate sur les gestionnaires. L'autre façon, l'opposition silencieuse, consiste à vendre ses actions.

Dans le cas des sociétés, les actionnaires peuvent de toute évidence vendre les actions qu'ils détiennent, ce qui se traduit par d'importantes pressions sur la direction, puisque la paye et la réputation des gestionnaires dépendent de la réussite de la société. Donc, dans la mesure où nous nous assurons que la rémunération de la direction dépend du rendement à long terme de la société et non seulement des résultats à court terme, je crois que cette façon de faire contribue grandement à concilier les intérêts des actionnaires et ceux de la direction. Bien sûr, si les actionnaires ne sont pas satisfaits de l'organisation et de la rémunération de la société — dont les méthodes sont publiques et devraient toujours l'être —, ils peuvent décider de ne plus faire partie de cette société et de se départir de leurs actions. Nous devrions laisser les forces du marché agir, tout particulièrement en ce qui concerne les actions.

Pour ce qui est de la question des caisses de retraite, plus intéressante encore, il nous faut examiner leur gestion et leur fonctionnement de plus près. Leurs cotisants sont captifs. À partir du moment où une personne cotise à une caisse de retraite, elle est prise avec cette caisse et avec ses pratiques, à moins de carrément interrompre les cotisations en quittant son emploi et en transférant éventuellement les fonds dans un REER immobilisé. Cette situation est totalement différente de celle de l'actionnaire d'une société qui, lui, a au moins une porte de sortie, à savoir la possibilité de vendre ses actions et de se dissocier entièrement de cette société.

La question est maintenant de savoir comment nous traitons les caisses de retraite dans le pays. Prenons l'exemple des régimes de retraite à prestations déterminées, qui ont assumé de gros risques conjointement avec leurs placements. Une étude menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques — l'OCDE — et publiée l'été dernier indique que le secteur des caisses de retraite du Canada se classe troisième pour ce qui est du mauvais rendement. Les pertes moyennes des caisses de retraite — aussi bien publiques que privées, je crois — au Canada ont été de 18 p. 100 pendant la récession. Il se classe troisième parmi les pays offrant un mauvais rendement. En passant, les Américains ont fait encore pire. Ce n'est qu'en moyenne que la perte a été de 18 p. 100.

Pourquoi cela? Elles détenaient une grande partie du risque, des capitaux privés, ce genre de choses. La question est de savoir comment traiter les gestionnaires et les caisses de retraite. L'une des choses qui me préoccupent à propos du financement des caisses de retraite, et particulièrement des régimes à prestations déterminées ou des régimes hybrides — qui garantissent les prestations jusqu'à un certain point —, c'est que les caisses de retraite n'ont pas à accumuler de réserves pour parer à l'éventualité où elles ne pourraient plus verser les prestations prévues. Donc, d'une certaine façon, le rendement des caisses de retraite pendant les bonnes années était une surévaluation de leur rendement réel puisque, au même moment, elles compromettaient leur capacité à faire face à leurs obligations par rapport aux prestations déterminées qu'elles versent aux travailleurs.

We need to look more closely at pension plan governance in this country because people are trapped with the way pension funds are governed. Of course, a significant risk could be imposed on governments as a result. First, with public pension funds, deficiencies due to their funding mean that the governments have to make up for those deficiencies. Any type of government-sponsored plan will put taxpayers in the position of facing significant risk associated with that defined benefit plan, and taxpayers will have to make up for the shortfalls. Significant defined benefit plans in the public sector, of course, as was noted by Senator Harb, have significant deficits, and governments are now making up for the shortfalls in those deficits. Again, it goes back to how much risk you want to undertake with the holdings in that pension fund and the guarantees that pension fund has.

On the private side, governments, as well as taxpayers, could end up facing risk where a pension fund gets into serious trouble. As in the case of Nortel workers, people suddenly do not have the pension that they thought they had because Nortel was put into a position of underfunding the pension fund altogether.

In the United States, they try to deal with that by having a guarantee fund that the government set up, but that creates a moral hazard risk in that it encourages pension funds to take on more risk as a result. I have a colleague by the name of Norman Neilson at the University of Calgary who recently published a paper in the United States who showed that the Ontario pension funds took on more risk compared to other provincial funds in Canada because of that pension guarantee. Therefore, we have to be very careful about policy in this area and how far down the road we go with governments absorbing the risk involved.

One final point I would like to make is with respect to what other countries do with their defined benefit plans. One of the companies I was involved in had five pension plans that they had to deal with around the world: in the United Kingdom, Ireland, another in Canada, another in Netherlands and one in Norway. The Norwegian plan never had a deficit problem; it was always fully funded. That was because the Norwegians had a regulation, of which I cannot remember the details, that forced them to hold mainly bonds to fund future obligations. As a result, the Norwegian plans were hardly ever in a deficit position, and we never had to talk about deficit funding for those. If you have to hold mainly bonds to fund future obligations, then you will have a serious problem with the contribution costs associated with that plan. The Norwegian plan actually cost more money as a result.

The main point is that we can reduce risk, but we have to be willing to pay for the costs associated with that.

Senator Hervieux-Payette: Thank you. I fully agree with your second point about empowering the shareholders. It occurred to me that, of course, they hold annual meetings that the

Nous devons examiner de plus près la gouvernance connexe aux caisses de retraite dans ce pays, parce que les gens sont captifs de la façon dont cette gouvernance se fait. Bien sûr, le résultat pourrait être l'imposition d'un risque important aux gouvernements. Dans le cas des caisses de retraite de l'État, des insuffisances liées à leur financement forcent les gouvernements à compenser. Tout régime de retraite gouvernemental place les contribuables devant un risque important associé à ce régime à prestations déterminées, et ce sont eux qui devront compenser les insuffisances. Les grands régimes à prestations déterminées du secteur public, comme le mentionnait le sénateur Harb, connaissent d'importants déficits, et ce sont les gouvernements qui compensent les insuffisances qui en découlent. Je le répète, tout est lié à l'importance des risques que nous sommes prêts à assumer par rapport aux placements des caisses de retraite, et aux garanties offertes par celles-ci.

Du côté des régimes privés, les gouvernements et les contribuables pourraient éventuellement devoir assumer les risques pris par une caisse de retraite qui se retrouve dans l'eau chaude. On l'a vu avec les employés de Nortel, dont les prestations ne correspondent soudainement plus à ce à quoi ils s'attendaient parce que Nortel s'est retrouvée à sous-financer la caisse de retraite.

Aux États-Unis, ils essaient de pallier cela grâce à un fonds de garantie établi par le gouvernement, mais cette façon de procéder entraîne un risque moral puisqu'elle encourage les caisses de retraite à prendre encore plus de risques. Un de mes collègues de l'Université de Calgary, Norman Neilson, a récemment publié un article aux États-Unis qui explique que les caisses de retraite ontariennes ont pris plus de risques que celles des autres provinces en raison de l'existence d'un tel fonds de garantie. Il nous faut donc réfléchir sérieusement aussi bien à la politique à adopter dans ce cas qu'au risque que nous sommes prêts à voir les gouvernements assumer.

J'aimerais en terminant parler de l'approche des autres pays par rapport à leurs régimes à prestations déterminées. L'une des sociétés avec lesquelles j'ai fait affaire s'occupait de cinq régimes de retraite dans différents pays — le Royaume-Uni, l'Irlande, le Canada, les Pays-Bas et la Norvège. Le régime norvégien n'a jamais eu de problème de déficit, il a toujours été pleinement financé. C'est parce que les Norvégiens ont un règlement, dont les détails m'échappent, qui les force à détenir principalement des obligations pour financer les prestations à venir. En conséquence, les régimes norvégiens n'ont presque jamais été en situation déficitaire, et nous n'avons jamais eu à discuter du financement d'un déficit dans leur cas. Lorsque vous êtes obligés de détenir principalement des obligations pour vous acquitter de vos obligations futures, le coût des cotisations associé à ce régime devient un sérieux problème. C'est pourquoi ce régime norvégien coûtait en fait plus cher que d'autres.

Ce dont il faut se rappeler, c'est qu'il est possible de réduire le risque, mais nous devons être prêts à assumer les coûts.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je vous remercie. Je suis totalement d'accord avec votre second argument, concernant l'habilitation des actionnaires. Je sais que les sociétés tiennent

shareholders would be invited to attend. If it was done with new media such as the Internet, giving shareholders the ability to ask questions, it would make the meeting proper, but when the meeting is taking place 500 kilometres away, the shareholders know that they do not have much say.

Publishing the names of shareholders could be envisaged for the future. It should normally be in the public domain, so I think we could move forward to give them more say. If an individual sells his or her shares, I do not think it will make a big difference the next day. However, if a fund sells a block of shares, it makes a difference.

My last question is about the future. Once the patient has recovered, the economy is balanced and we are moving forward, yet facing the competition you spoke of from Brazil, Russia, India, China and maybe others, how will we finance the new economy? How will we get the pool of money needed for the commercialization of everything that is being researched?

The University of Calgary is doing fabulous research in nanotechnology and in many other areas, as are others throughout the country. The government is investing the people's money in tax credits for research and development as well as in exploration in other sectors. We put a large amount of money into these initiatives, but we never recover it when a company is sold to foreign investors. We see that in information technology. When they come to the last phase, the company is taken over by foreigners because they have the cash to continue the operation. We have invested a great deal in the company through R&D and lose total control. Sometimes they walk away with the technology and no jobs are left in Canada.

We have invested billions of dollars in research and development in many sectors. How can we help build the new economy without leaving them with no source of funds when they are close to commercialization?

I will leave that with you. We have to consider the future for the graduating students. We are the most educated population in the world. How will we ensure that when we finance companies, a return for Canadians and the commercialization takes place here?

Mr. Mintz: You raise a very difficult question with which many people have been struggling, and I do not think anyone has come up with a magic bullet. However, I would argue that some of the policies we have undertaken over the past number of years are making it easier to keep the value added that one gets from research and development in Canada rather than it going elsewhere.

In fact, over 10 years ago, when I looked at this issue as chair of the technical committee on business taxation, we came across a number of labs in Canada that were collecting royalties for R&D that was done in Canada. They were receiving the research and

évidemment des assemblées annuelles à laquelle les actionnaires sont invités. S'ils tiraient parti des nouveaux médias, comme Internet, pour offrir aux actionnaires la possibilité de poser des questions, alors ce serait une vraie assemblée, mais quand l'assemblée a lieu à 500 kilomètres de chez eux, les actionnaires savent qu'ils ont peu de chance de se faire entendre.

La publication du nom des actionnaires pourrait être envisagée. Ça devrait normalement faire partie du domaine public, alors je crois que nous pourrions agir pour donner plus de force à leur voix. Lorsque quelqu'un vend ses actions, je ne crois pas que cela fasse une grande différence le lendemain, mais lorsqu'un fonds vend un bloc d'actions, cela fait une différence.

Ma dernière question concerne l'avenir. Une fois que le patient s'en sera remis, que l'économie aura retrouvé son équilibre, que nous irons de l'avant et que nous ferons face à la concurrence dont vous avez parlé de la part du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et peut-être d'autres pays, comment arriverons-nous à financer notre nouvelle économie? Comment pourrions-nous réunir les capitaux nécessaires à la commercialisation des résultats de toutes nos recherches?

L'Université de Calgary, à l'instar d'autres organisations partout au pays, mène des recherches extraordinaires en nanotechnologie et dans bien d'autres domaines. L'État investit l'argent des contribuables en offrant des crédits d'impôt pour la recherche et le développement ainsi que pour l'exploration dans d'autres secteurs. Nous investissons des sommes importantes dans ces initiatives, mais nous ne les récupérons jamais quand une société est vendue à des intérêts étrangers. Nous le voyons dans le secteur des technologies de l'information. Arrivée à la dernière étape, la société est achetée par des étrangers qui ont les moyens de poursuivre son exploitation. Nous perdons totalement le contrôle d'une société dans laquelle nous avons beaucoup investi par l'intermédiaire de la R-D. Parfois, ils s'éclipsent avec la technologie en ne laissant aucun emploi au Canada.

Nous avons investi des milliards de dollars en recherche et développement dans de nombreux secteurs. Comment pouvons-nous contribuer à l'émergence d'une nouvelle économie sans les priver de capitaux au moment où ils s'apprêtent à commercialiser leur produit?

Je vous laisse y réfléchir. Nous devons penser à l'avenir que nous réservons à nos nouveaux diplômés. Notre population est la plus scolarisée au monde. Comment allons-nous nous assurer que, lorsque nous finançons des entreprises, la commercialisation a lieu ici et génère des retombées pour les Canadiens?

M. Mintz : Vous soulevez une question complexe à laquelle bien des gens ont de la difficulté à répondre, et je ne crois pas qu'une solution magique ait été trouvée jusqu'ici. Je dirais toutefois que certaines politiques que nous avons adoptées ces dernières années nous aident à protéger la valeur ajoutée provenant de nos activités de recherche et développement, au lieu de la voir s'envoler.

En fait, lorsque je me suis penché sur ce problème il y a plus de 10 ans à titre de président du Comité technique de la fiscalité des entreprises, nous avons constaté qu'un certain nombre de laboratoires canadiens percevaient des redevances pour de la

development tax credit, but all the spin-off jobs were in the United States and elsewhere. We were getting little value from the research and development tax credit that we used in Canada to spur research. At least, we were not getting as much value as we could have.

That is why, at that time, we argued for significantly reducing taxes on businesses. In fact, in 1998, Canada had the highest corporate income tax rate amongst all OECD countries, but it also had one of the highest marginal effective tax rates on capital in the world. As a result, although we had all those tax credits and support for R&D, many of the facilities were elsewhere because there was no point in putting the value-added activities in Canada.

I would suggest that, with the changes that have occurred since 2000 in our business tax structure, we are making it easier to get more commercializing of research here by at least having more manufacturing and other types of activities, including business services, use that research and development.

I want to make one other important point that I think is critical, and this is a problem we sometimes have in looking at research and development. Research and development is really good and very important for product development, but to get products to the market, we need another side of innovation that the official definition of research and development in the OECD does not include. That is all the other factors that are important in order to get goods and services to the market, which includes the way you service your customers, the marketing you use and so on.

Canada has two important disadvantages that make commercialization of research difficult here. First, we have a relatively small domestic market and sometimes manufacturers like to be close to their big product demand. Therefore, they tend to put more of those types of operations closer to the big market. Also, we are distant from major markets as well, which creates a bit of a problem.

Trade policies are very important to help with commercialization. Policies that look beyond the research and development activity, that try to reduce government-induced costs, regulations, taxes and such things can also help create more value added in Canada. I think we have been going down that road, and it will be interesting to see the statistics over time.

Looking at Ontario as an example, even though it is having a major challenge with manufacturing, not all manufacturing is doing badly. Some very strong sectors in the Ontario economy include finance, some of the high-tech industry and some of the natural resource sector. We still have major natural resources in Canada. Major developments are being undertaken now, including Shell gas in British Columbia and the oil sands in Alberta. I understand that even Quebec might have natural gas in

R-D effectuée au Canada. Ils avaient droit au crédit d'impôt pour la recherche et développement, mais tout l'essaimage avait lieu aux États-Unis et ailleurs. Nous ne tirions que peu d'avantages du crédit d'impôt pour la recherche et développement qui sert à encourager la recherche au Canada. Du moins, nous n'en tirions pas autant d'avantages que nous l'aurions pu.

C'est pourquoi nous avions à l'époque fait valoir l'avantage d'une réduction importante du fardeau fiscal des sociétés. En fait, en 1998, le Canada avait non seulement l'un des plus hauts taux d'imposition des bénéfices des sociétés, mais aussi l'un des plus hauts taux effectifs d'imposition sur le capital, tous pays confondus. Par conséquent, même si nous offrions tous ces crédits d'impôt et ces autres mesures d'aide à la R-D, plusieurs des installations se trouvaient à l'étranger, puisqu'il n'était pas rentable d'établir ici les activités à valeur ajoutée.

J'avancerais que, grâce aux modifications apportées en 2000 à notre structure d'imposition des sociétés, il est plus facile de commercialiser davantage les résultats de la recherche au Canada, en faisant en sorte que, à tout le moins, la fabrication et d'autres secteurs, comme les services aux entreprises, mettent à profit ces travaux de recherche et développement.

J'aimerais clarifier une autre chose essentielle à mes yeux, un problème auquel nous sommes parfois confrontés lorsque nous nous penchons sur des questions connexes à la recherche et au développement. Les activités de recherche et développement sont importantes pour le développement de produits, elles le favorisent, mais pour commercialiser les produits nous avons besoin d'un autre aspect de l'innovation qui, lui, ne s'inscrit pas dans la définition officielle que donne l'OCDE de la recherche et du développement. Je parle de tous les autres facteurs essentiels à la commercialisation des biens et des services, y compris la façon de servir les clients, de faire la mise en marché, et cetera.

Au Canada, deux éléments handicapent la commercialisation des résultats de la recherche. D'abord, notre marché intérieur est relativement petit et les fabricants préfèrent parfois s'installer près des endroits où la demande est importante. Ils ont donc tendance à installer ce genre d'activité près des marchés importants. Nous sommes, de plus, loin des marchés importants, ce qui pose problème.

Les politiques commerciales jouent un rôle essentiel dans la commercialisation. Des politiques qui vont au-delà des activités de recherche et développement, qui visent à réduire les coûts gouvernementaux, la réglementation, l'impôt et le reste, peuvent aussi favoriser la production de valeur ajoutée au Canada. Je crois que nous nous sommes engagés sur cette voie, et il sera intéressant de voir les prochaines statistiques à ce sujet.

Prenons l'exemple de l'Ontario, dont le secteur manufacturier connaît d'importantes difficultés, mais où tous les manufacturiers ne font pas nécessairement de mauvaises affaires. Parmi les secteurs vigoureux de l'économie ontarienne, notons le secteur financier, de même qu'une partie de l'industrie des technologies de pointe et du secteur des ressources naturelles. Le Canada dispose toujours d'importantes ressources naturelles. De grands travaux ont été entrepris, y compris les projets gaziers de Shell en

the future. New technologies are being used to develop deposits that were once impossible to reach. Huge amounts of innovation are happening there as well as the creation of value added.

It all goes back to the fact that businesses operate in a global world. They will put different parts of their production in different countries depending on what is most advantageous to them. To the extent that we keep a competitive position in Canada in many of the things we do, and I would argue that, in doing that, we have made important strides in the past decade that put us in a better position to attract higher value-added jobs.

I agree that it is important to do that because we do not want to graduate students just to have them move to another place in the world where they can use their good training. Ireland not only invested heavily in education but also ensured that they had a regulatory business structure that attracted many multi-nationals to their country. Until recently, they were able to reverse a long-term historical outflow of people to the rest of the world because there were inadequate jobs in Ireland. Ireland was an amazing development miracle from the late 1980s, until recently. Now they are having their challenges due to the global recession, but they went from being a poor cousin in Europe to being one of the richer cousins in a very short period of time. That was due to some smart policies, policies to educate the population and policies to attract jobs to the Irish economy. They ended up with immigration to Ireland as opposed to having people emigrate from Ireland.

That is the way we have to think in Canada to take advantage of commercialization and research. It is not only the little things that will do it but also the bigger things as well.

Australia is another good example of a country that has been able to successfully lever off its resources and create a number of industries. Of course, Australia has been doing very well not just because of the resource sector but also other industries as well, particularly in services and manufacturing. It is not perfect; however, they also have the advantage of the Asian market now, which is the fastest growing market in the world.

Senator Gerstein: Dr. Mintz, at some point our efforts to stimulate the economy in Canada have to be phased out. How will we recognize when the time has come to phase out these stimulus measures? To put it another way, what signs should we be looking for to see that the economy is becoming self-propelling?

Mr. Mintz: That is actually a very difficult question. It is the hardest question that I believe is facing both the Governor of the Bank of Canada, as well as the Minister of Finance. That is because you do not want to move too quickly in certain areas such as raising interest rates or cutting back. You need to get

Colombie-Britannique et les projets liés aux sables bitumineux en Alberta. Je crois comprendre que même le Québec pourrait exploiter des gisements de gaz naturel. De nouvelles technologies permettent maintenant d'exploiter des gisements autrefois impossibles à atteindre. Ce domaine est témoin de beaucoup d'innovation et de création de valeur ajoutée.

Tout est lié au fait que les sociétés évoluent dans une économie mondiale. Elles installent les différentes étapes de leur production dans différents pays, selon ce qui est le plus avantageux pour elles. En veillant à ce que de nombreux secteurs d'activité canadiens demeurent compétitifs, je dirais qu'en agissant ainsi nous avons accompli, au cours de dix dernières années, d'importants progrès qui nous ont permis d'accueillir des emplois à plus grande valeur ajoutée.

J'adhère à l'idée qu'il est important d'agir ainsi, parce que nous ne voulons pas voir nos diplômés simplement quitter le pays pour un endroit où ils pourront mettre leur solide formation à profit. L'Irlande a non seulement énormément investi dans l'éducation, mais elle s'est aussi dotée d'une structure de réglementation des sociétés qui a attiré de nombreuses multinationales. Ce pays avait jusqu'à récemment réussi à inverser un exode qui perdurait depuis fort longtemps en raison des insuffisances sur son marché de l'emploi. L'Irlande a été, de la fin des années 1980 jusqu'à récemment, une incroyable réussite sur le plan du développement. Le pays fait aujourd'hui face à sa part de difficultés en raison de la récession mondiale, mais il est tout de même passé, en un court laps de temps, du statut d'un des parents pauvres de l'Europe à celui d'un des parents les plus riches. Cette évolution est attribuable à des politiques bien pensées, à des politiques axées sur la scolarisation de la population et à des politiques visant à attirer les employeurs vers l'Irlande. Le pays a ainsi été témoin de l'arrivée d'immigrants plutôt que d'un mouvement d'émigration.

C'est ainsi qu'il faut penser, au Canada, si nous voulons tirer profit de la commercialisation et de la recherche. Il n'y a pas que les petites choses qui nous permettront d'y arriver, il y a aussi les grandes.

L'Australie est un autre bel exemple de pays ayant réussi à profiter de ses ressources et à créer un certain nombre de secteurs. Si l'Australie va bien, ce n'est bien sûr pas uniquement grâce à son secteur des ressources naturelles, mais aussi grâce à d'autres secteurs, particulièrement les services et la fabrication. Sans par être parfaite, leur situation tire toutefois avantage pour l'instant de la proximité du marché asiatique, dont la croissance est la plus rapide au monde.

Le sénateur Gerstein : Monsieur Mintz, à un moment donné nos efforts de stimulation de l'économie devront être éliminés progressivement. Comment saurons-nous que le temps est venu de commencer à éliminer progressivement ces mesures? En d'autres mots, quels sont les signes qui nous permettront de constater que l'économie est capable de voler de ses propres ailes?

M. Mintz : C'est une question très difficile. À mon avis, c'est la plus difficile des questions auxquelles doivent répondre le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances. C'est qu'il ne faut pas agir trop rapidement à certains égards, comme élever ou abaisser les taux d'intérêt. Il faut

some growth going in, but, at the same time, you do not want to wait too long because you could build up inflationary pressures that could have other important impacts on the Canadian economy for longer-term development. That is a difficult tightrope to walk at this point.

In my view, the Canadian economy still has considerable excess capacity, in that we will not have inflationary pressures at least for another year. At the same time, we will have to take off that fiscal stimulus that has been put in this year and next year, and it will have to be basically timed out. If you look at the fiscal stimulus that we adopted in Canada at the federal level, it does have that attribute. Most of it will disappear after next year, especially all the infrastructure spending. It is a use-it-or-lose-it attitude; if the provinces and municipalities do not have projects that take advantage of it before the end of next year, then it just will not be available.

With our Employment Insurance, the expansion of generally most of it has been temporary, and it will also come off. That may be a bigger challenge because I am not sure that unemployment rates will go down as quickly by the end of next year. There will be some pressure to keep some of that employment insurance support in the system to help people coping with a lack of jobs, particularly in certain areas of Canada.

The other parts of the stimulus, such as the homeowners' tax credit, will definitely be phased out. The one thing that was permanently put into the system is the expansion of the personal tax exemptions that were introduced in the economic stimulus and that will not be disappearing. In fact, that will continue on over the years. That was actually a permanent tax cut that was brought in last year.

When you look at the overall package — I forget the total percentage now — most of it will come off next year, which is probably about the right timing for the Canadian economy. The bigger problem will be the political pressure to keep spending up, and I think it will be important for governments to be focused on the deficit. Most Canadians are of the view that letting the deficit rise this past year was appropriate public policy. It was an exceptional time, but we need to get back to controlling our fiscal finances in a prudent and responsible manner. That attitude will take place amongst the population, and they will require it of their governments.

As I mentioned, the one pressure point I would be concerned about is the fiscal deficits and, in fact, structural deficits of the provinces that have now clearly come before and that they will have needs in infrastructure, education and health care spending. That is a big part of their budgets — in fact most of it — and a significant problem will be how to fund that in the future, while at the same time tax revenues may not be sufficiently buoyed up as a result.

soutenir la croissance, oui, mais on ne peut attendre trop longtemps sous peine d'intensifier les pressions inflationnistes, qui pourraient avoir d'autres répercussions importantes sur l'économie canadienne à long terme. Nous sommes actuellement sur la corde raide.

Selon moi, l'économie canadienne a encore des capacités excédentaires considérables, c'est-à-dire que nous ne subissons pas de pressions inflationnistes avant au moins un an. En même temps, nous devons mettre fin aux mesures de stimulation budgétaire mises en œuvre pour cette année et l'année prochaine. Il faudra qu'elles cessent. Si l'on examine celles qui ont été adoptées au Canada à l'échelle fédérale, on constate que c'est ce qui a été prévu. Les mesures auront disparu en grande partie après l'année prochaine, surtout celles qui concernent le financement des infrastructures. C'est à prendre ou à laisser : si les provinces et les municipalités n'ont pas de projets leur permettant de profiter de ces mesures de stimulation budgétaire avant la fin de l'année prochaine, alors il sera trop tard.

Quant aux prestations d'assurance-emploi, elles n'ont été étendues que temporairement et reviendront elles aussi à la normale. Ce sera peut-être un plus grand défi encore, car je ne suis pas certain que les taux de chômage baisseront rapidement d'ici la fin de la prochaine année. Certains voudront qu'on conserve quelques-unes des mesures d'aide à l'emploi, afin d'aider les travailleurs faisant face au manque d'emplois, surtout dans certaines régions.

D'autres éléments de cette stimulation budgétaire prendront sûrement fin, comme le crédit d'impôt pour la rénovation domiciliaire. Seule l'extension des exemptions visant l'impôt personnel est permanente et ne disparaîtra pas. Ces exemptions demeureront dans les prochaines années. Il s'agit, en fait, d'une réduction d'impôt permanente introduite l'an dernier.

Si l'on regarde l'ensemble des mesures de stimulation budgétaire, on constate que la plupart — je ne me souviens pas du pourcentage exact — prendront fin l'année prochaine, ce qui est probablement un bon moment pour l'économie canadienne. Mais le plus gros problème, c'est que des pressions politiques vont être exercées pour maintenir un niveau élevé de dépenses, et il sera important, je crois, que les gouvernements restent focalisés sur le déficit. La plupart des Canadiens estiment que laisser augmenter le déficit l'année dernière a été une bonne décision sur le plan de la politique publique. La situation était exceptionnelle, mais nous devons maintenant recommencer à gérer les finances de manière prudente et responsable. Ce sera l'avis de la population, et elle s'attendra à ce que les gouvernements agissent en conséquence.

Comme je l'ai mentionné, je me préoccupe surtout des déficits financiers et des déficits structurels des provinces, qui sont maintenant évidents. Les provinces auront besoin de fonds pour les infrastructures, les soins de santé et l'éducation. Ces éléments représentent une grande part de leur budget, la plus importante, en fait. Les provinces auront beaucoup de difficulté à trouver ces fonds dans l'avenir, surtout si les recettes fiscales n'augmentent pas suffisamment.

How to deal with the fiscal balances between federal and provincial governments and the needs at the provincial level to fund some of the expenditures will be the biggest challenge down the road as we move forward. At the same time, we do not want to see exceptionally rising tax levels or inability to deal with deficits that could lead to more debt as a result. Those will be the bigger issues to deal with on a going-forward basis.

To return to your point about when to stimulate, it will take probably a couple of years before unemployment will start tracking downwards in an important way. The bounce-back of the stock market always precedes the growth in the economy and greater employment numbers. However, given the temporary shock we had in Canada and the ability of the business sector to deal with that, I am confident that in about a year's time, we will have to be looking at some restraint. I would suggest that right now both monetary and fiscal policy are on the right track. By next year, we will have to see some changes in both fiscal restraints and in interest rates going up to deal with what could be the start of a rise in the Canadian economy. Part of that will be driven by Asian developments, where commodity demands will rise and international prices for commodities will rise; and, of course, Canada is a significant beneficiary of that type of change that will happen worldwide.

Senator Greene: I would like to ask you a general and futuristic question about pensions. Pensions are a problem now. There are huge unfunded public liabilities. Many of the private plans are in trouble. While we do not know how the economy will look in about 10 years, we do know that the demographics will not be kind to pensions. We can take many steps now to fix what we have, but it seems to me that 10 years from now, 10 years and more, the problems will be quite large; large to the extent that we should begin to look at more creative solutions. I do not know what those are, but it seems what we are doing now may not be adequate, no matter what the state of the economy.

Mr. Mintz: First, on pension plans, I would suggest that we have to remember that there is a whole retirement income system in Canada that is very well integrated. When we talk about defined benefit plans — which have a very different nature from defined contribution plans, where defined contribution plans are an investment risk that is imposed on the pension holder and what they receive in the end will depend on how well that plan performs — it also applies to group RRSPs and RRSPs in general and everything else in that category.

I take it your question is a concern over defined benefit plans particularly, which became underfunded in 2008. I would suggest you look at the DBRS report that came out just a few months ago, where it showed that many of the plans are not doing that badly at all and, in fact, are not that severely underfunded. With the growth back in the stock market, I think they have gone back to their level.

Trouver un moyen d'équilibrer les finances du fédéral et des provinces, et de répondre aux besoins des provinces en matière de financement des dépenses, est le plus gros défi que nous aurons à relever. Cependant, on ne doit pas hausser exagérément les impôts ni perdre la maîtrise des déficits, ce qui ne ferait qu'augmenter la dette. Voilà les grands problèmes qui nous attendent.

Pour revenir à votre question concernant le moment de stimuler l'économie, il faudra probablement quelques années avant que le chômage commence à diminuer considérablement. Le marché boursier rebondit toujours avant que l'économie et le taux d'emploi se remettent à croître. Toutefois, comme le Canada a connu un ralentissement temporaire et comme le secteur commercial s'en est bien sorti, je suis certain que nous devrions envisager des réductions dans environ un an. Pour l'instant, je crois que les mesures financières et fiscales sont pertinentes. D'ici l'an prochain, il faudra reprendre les réductions budgétaires et hausser les taux d'intérêt en vue d'une éventuelle reprise économique au Canada, en partie grâce à l'expansion en Asie. La demande de marchandises augmentera dans cette région, tout comme les prix sur le marché mondial, et cette nouvelle situation mondiale sera très avantageuse pour le Canada.

Le sénateur Greene : J'aimerais vous poser une question générale sur l'avenir des régimes de retraite. Il y a actuellement un problème. Ils représentent d'énormes dettes publiques non financées. Un grand nombre de régimes privés sont dans une situation périlleuse. Nous ne savons pas ce que sera l'économie dans une dizaine d'années, mais nous savons que l'évolution démographique exercera d'importantes pressions sur ces régimes. Nous pouvons prendre des mesures maintenant pour régler la situation actuelle, mais j'imagine que le problème sera assez grave dans 10 ans ou plus. Nous devrions donc chercher dès maintenant des solutions plus créatrices. Je ne sais pas quelles sont ces solutions, mais on dirait que ce que nous faisons actuellement n'est pas suffisant, peu importe notre situation économique.

M. Mintz : Tout d'abord, au sujet des régimes de retraite, j'aimerais rappeler que le Canada a un régime de pensions national, et qu'il est très bien intégré. Quand nous parlons de régimes de retraite à prestations déterminées — très différents des régimes à cotisations déterminées où le cotisant supporte les risques et reçoit un montant en fonction du rendement du régime —, nous parlons aussi des REER généraux, des REER collectifs et de tous les autres régimes de cette catégorie.

Je suppose que vous êtes particulièrement préoccupé par les régimes de retraite à prestations déterminées, qui ne sont que partiellement capitalisés depuis 2008. Je vous suggère de consulter le rapport du DBRS publié il y a quelques mois. À sa lecture, on constate qu'un bon nombre de régimes ne vont pas si mal que ça, et que la sous-capitalisation n'est pas si importante qu'on le croyait. Avec la reprise du marché boursier, je crois que les régimes ont retrouvé leur niveau antérieur.

That does not mean that we do not have issues involved. In fact, my biggest concern as a public policy analyst has been the flight away from defined benefit plans to other types of retirement income programs that are available to individuals.

In some cases, moving away from defined benefit plans is not a bad thing from the point of view of the economy because defined benefit plans have been used as part of labour negotiations to retain workers. In the case of someone who moves from their job — I can tell you about my own personal experience with that — you tend to leave great deal of money on the table.

That is because, under a defined benefit plan, the employer puts in less money at the beginning of the plan when the employee is young but puts much more money into the plan toward the end of the working life of the employee. That type of plan is a way of trying to retain good employees in your labour force.

The movement toward defined contribution plans, RRSPs and group RRSPs, adds more flexibility in labour markets, and that may not be a bad thing in itself from that perspective. On the other hand what has happened with the movement away from defined benefit plans is that more is imposed on individuals. Individuals have human capital risk with respect to the uncertainty of whether they will be able to keep a job or not and the money they are working with now, their earnings that go into investments to provide retirement income; they have more difficulty diversifying risk.

The value of defined benefit plans has been to shift the risk away from individuals who have more difficulty holding it to other parts of the economy, whether it is a corporation or a government. In the case of the latter, of course, the Canada Pension Plan is an example, but it is also true with public pension plans as well.

I believe one of the big public policy issues is to think more about the sharing of risk involved with the retirement income and the ability of having those types of plans available to help people deal with retirement risk so that they can be sure that they can have a certain sustained level of consumption after they retire.

By the way, people tend to consume less after retirement than they do during working life, and their replacement income does not have to be nearly as large. Even though we use the number of 70 per cent, that number does not come from anywhere. It is just a presumption that you need retirement income at 70 per cent of your level of working income. Work has been done, for example, in the United States that has shown that actually you need about 50 per cent of your income at retirement not 70 per cent. In fact, a significant body of literature looked at that as a result.

My biggest concern is about defined benefit plans. We know legal issues exist that have led to many companies deciding basically to keep them slightly under funded because this way, if there is any wind-up, the company must bear the risk — the deficits anyway. However, all the surpluses, or a significant part, go to the workers. Many companies now, for risk reasons, tend to keep the funds a little under funded. They are not necessarily the

Ca ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème. En fait, en tant qu'analyste de la politique publique, je suis surtout préoccupé par l'abandon des régimes de retraite à prestations déterminées au profit d'autres types de régimes de retraite.

Dans certains cas, abandonner les régimes de retraite à prestations déterminées n'est pas une mauvaise idée sur le plan économique, car ces régimes ont servi pendant les négociations collectives à retenir les travailleurs. Quand une personne quitte son emploi, et je parle d'expérience, elle laisse habituellement beaucoup d'argent derrière elle.

C'est que dans un régime de retraite à prestations déterminées, l'employeur verse moins d'argent au début, quand l'employé est jeune, et en verse davantage à la fin de la carrière de l'employé. Ce type de régimes est utilisé pour essayer de garder les bons employés au sein de l'organisation.

L'adoption des régimes à cotisations déterminées, des REER et REER collectifs, rend le marché du travail plus souple; à cet égard, ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Mais d'un autre côté, délaisser les régimes de retraite à prestations déterminées a fait augmenter la responsabilité des particuliers. Ils assument des risques associés au capital humain, car ils ne savent pas s'ils pourront garder leur emploi et leur salaire, les économies qu'ils investissent en prévision de leur retraite. Ils ont plus de difficulté à diversifier le risque.

L'avantage des régimes de retraite à prestations déterminées est qu'ils font peser le risque non pas sur les particuliers, qui le supportent moins bien, mais sur d'autres éléments de l'économie, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un gouvernement. Le Régime de pensions du Canada en est un exemple, tout comme les régimes de retraite de l'État.

Je crois qu'un des principaux enjeux de la politique publique est de penser davantage à partager les risques liés au revenu de retraite et à favoriser l'accès à ces régimes, pour que les travailleurs puissent assumer ces risques et maintenir un certain niveau de vie après leur retraite.

En passant, les gens consomment moins, en général, après leur retraite que pendant leur vie active. Leurs revenus n'ont donc pas besoin d'être aussi élevés. Même si on parle habituellement de 70 p. 100, ce chiffre sort de nulle part. On ne fait que supposer qu'on aura besoin d'un revenu de retraite équivalant à 70 p. 100 de son salaire. Toutefois, une étude réalisée aux États-Unis a montré qu'on aurait plutôt besoin d'environ 50 p. 100 de son salaire à la retraite, pas de 70 p. 100. En fait, un grand nombre de documents confirment cette conclusion.

Je suis surtout préoccupé par les régimes de retraite à prestations déterminées. Nous savons que, pour des raisons d'ordre juridique, bon nombre de sociétés ont décidé de ne capitaliser leur caisse qu'en partie, parce qu'en cas de liquidation, elles sont obligées d'assumer le risque, la perte. Par contre, les surplus, ou du moins la plus grande part, vont aux travailleurs. En raison de ces risques, de nombreuses sociétés ne capitalisent leur

ones in trouble, but the main point is many companies have decided, at least in the past with more flexible labour markets, to abandon defined benefit plans.

In the past several years, we have seen examples of companies that have gone back to defined benefit plans because they see the oncoming labour shortages and the need to keep good workers as well as treating their workers fairly and having those plans for that reason also.

I am very concerned that we ensure we have a regulatory framework that supports defined benefit plans in the private sector because that is an important issue to deal with in the future.

Senator Oliver: I appreciated many of the remarks you made today on the financial crisis, and many of them have been very intriguing. You began by talking about the financing of private homes and the sub-prime mortgage crisis in the United States. You went on to talk about some of the legislative changes in the last years of the Clinton administration. After that, you very quickly talked about some of the problems with structured products.

It is my view that things that were happening with some of these structured products are what drove us into this recession. I would love to hear from you more about some of the things that you think went wrong there. For instance, I am talking about securitization and some of the new derivative products being sold globally and so on, and the fact that people did not know. The expression that you used earlier was that one of the main occurrences is the way we perceive risk in the markets. That goes to the structured products.

I would like to hear more from you about how evil and uncontrolled some of them were, and what, if anything, you would recommend about some of these structured products.

Mr. Mintz: Structured products, such as asset-backed securities, mortgage securities and so on, are not necessarily a bad thing. They allow for risks to be diversified over a larger number of different securities and populations. That helps lower the cost of risk. In itself, in my view, there is nothing wrong with the structured product as a way of trying to develop mechanisms to reduce the cost of risk and lower costs, as a result, that borrowers face. That could be a good thing for an economy if you can do that.

The problem I felt though is that the structured products did not have the right pricing of risk because they were ignoring certain risk. This goes back to the models used by many people in the financial markets. I went through an analysis of these models, and they tend to be based on analyses done by economists in the 1990s. Economists like to use very particular assumptions when they develop theories. Some of those assumptions were the same as a world without taxes, a world without transaction costs and a world where credit risk goes away; not particularly modeled appropriately.

caisse que partiellement. Ce n'est pas nécessairement celles qui ont des problèmes financiers; ce que je veux dire, c'est que beaucoup de sociétés ont décidé de délaissier les régimes de retraite à prestations déterminées, du moins quand le marché du travail était plus souple.

Au cours des dernières années, nous avons vu des sociétés revenir aux régimes de retraite à prestations déterminées en prévision de la pénurie de main-d'œuvre, pour retenir les bons travailleurs et les traiter correctement. C'est pourquoi elles optent pour ce type de régimes.

J'estime qu'il est primordial que le cadre de réglementation soutienne les régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé, parce qu'il s'agit d'un enjeu important pour l'avenir.

Le sénateur Oliver : Nombre des observations que vous avez faites aujourd'hui sur la crise financière m'ont paru très pertinentes, et beaucoup sont fascinantes. Vous avez commencé par parler du financement des résidences privées et de la crise des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis. Vous avez ensuite parlé des lois qui ont été modifiées dans les dernières années de l'administration Clinton. Puis, vous avez brièvement parlé des problèmes que posent les produits structurés.

Je crois que ce qui s'est passé avec certains de ces produits structurés est ce qui a entraîné cette récession. J'aimerais beaucoup que vous nous disiez ce qui a mal tourné, à votre avis. Je parle, par exemple, de la titrisation, du fait que de nouveaux produits dérivés étaient vendus à l'échelle mondiale, et cetera, et aussi du fait que les gens l'ignoraient. Vous avez dit plus tôt qu'un des principaux facteurs est la façon dont nous percevons les risques dans les marchés. Ça s'applique aussi aux produits structurés.

J'aimerais que vous nous disiez dans quelle mesure ces produits structurés étaient néfastes ou non réglementés, et ce que vous recommandez de faire à ce chapitre, s'il y a quelque chose à faire.

M. Mintz : Les produits structurés, comme les titres adossés à des crédits mobiliers et les titres adossés à des créances hypothécaires, ne sont pas nécessairement mauvais. Ils permettent de répartir le risque entre un grand nombre de titres et de populations, et ainsi de diminuer le coût du risque. À mon avis, les produits structurés sont bons s'ils contribuent à l'élaboration de mécanismes visant à réduire le coût du risque et, par conséquent, le coût que doivent payer les emprunteurs. Ce serait bon pour l'économie s'ils permettaient de faire ça.

Le problème, je crois, c'est que le coût des risques associés aux produits structurés n'était pas réaliste parce que certains risques n'étaient pas pris en compte. Cette situation est attribuable aux modèles utilisés par beaucoup de personnes dans les marchés financiers. J'ai analysé ces modèles et j'ai noté que la plupart s'inspirent d'analyses réalisées par des économistes dans les années 1990. Les économistes aiment partir d'hypothèses très particulières pour élaborer leurs théories. Certaines de ces hypothèses s'apparentaient à un monde sans impôt, à un monde sans frais de transaction et à un monde sans risque associé au crédit. Bref, des modèles douteux.

The pricing of those structured products was based on these models, which were effectively incorrect. They ignored what I feel are some of the important institutional features of capital markets that could affect the pricing. Of course, while things sort of roll on where life is not changing too much, it may not matter to a certain degree, but as soon as something is more abrupt, as we saw with higher interest rates occurring in 2004-05 and the development of large housing stock inventory in the United States and falling housing prices, then all of the sudden the models that did not incorporate credit risk very well did not lead to the right pricing of the structured products.

You are right that structured products led to the global recession in the sense that they were sold internationally. Therefore, any risks in the United States were passed on to other parts of the world as well. We saw it in Canada with asset-backed commercial paper, which was our problem. In Europe we saw, in the summer of 2007, a German bank going under because of structured products that it was holding from the United States.

The difficulty with financial regulation in the future will be how to ensure that people price risk properly and do it in a way that you get the correct and prudent behaviour that is in markets. That is why I think it is more along capital adequacy ratios, et cetera, that we have to do it.

Let me make the point that the framework in financial markets is that you want to ensure people have trust and confidence in financial markets. The way you do that is that you must have the good players separating themselves out from the bad players. They do that by the actions they take in financial markets that indicate that they are exhibiting the appropriate behaviour and that the bad traders and bad players in the market end up not looking very good. We do that through covenants. There are many things institutionally that we put into markets that allow that separation; debt covenants and other things such as that.

The role of government regulation is to ensure that you enhance that separation of the good from the bad. Otherwise you will get a breakdown of markets, as we saw last year. That has severe impacts on the world economy. Government regulations that actually make it easier for bad players to mimic good ones actually undermine confidence and trust in financial markets.

Let me give you examples. If you have deposit insurance that is not risk-related, then bad players can come in, issue all sorts of deposits, and they can be investing in very risky assets. In the end, it is the taxpayer who picks up the cost of that. That is why I think deposit insurance should be risk-related and premiums should be based on the risks being held by financial institutions in terms of their assets and activities.

If we put in policies such as bank bailouts, as we saw recently, where you keep the same management team and you do not make any other changes, then you are creating a moral hazard problem in the future and keeping some of the bad players around rather than punishing people who mess up. In the United States, the bank bailout was necessary, as it would have created a whole

La notation de ces produits structurés était basée sur ces modèles, qui n'étaient effectivement pas bons. Ainsi, ils ne tenaient pas compte d'éléments qui, à mon avis, sont des facteurs institutionnels importants des marchés financiers qui peuvent influencer sur le coût. Bien sûr, quand tout va bien et qu'aucun gros changement ne survient, ça ne dérange pas beaucoup, dans une certaine mesure. Mais dès que quelque chose arrive, comme nous avons pu le voir avec la hausse des taux d'intérêt en 2004-2005, l'accroissement important du parc résidentiel aux États-Unis et la chute du prix des maisons, soudainement, les modèles qui ne tenaient pas bien compte du risque de crédit ont entraîné une évaluation faussée des produits structurés.

Vous avez raison, les produits structurés nous ont menés vers la récession mondiale que nous avons connue parce qu'ils étaient vendus partout dans le monde. Ainsi, les risques courus aux États-Unis se sont propagés dans le reste du monde. Au Canada, notre problème a été le papier commercial adossé à des actifs. En Europe, à l'été 2007, une banque allemande a déclaré faillite à cause de produits structurés provenant des États-Unis.

Ce qui sera difficile, en matière de réglementation du secteur financier dans l'avenir, ce sera de trouver un moyen de s'assurer que les gens évaluent correctement le risque, de manière à favoriser un comportement prudent dans les marchés. C'est pourquoi je crois que nous devrions nous tourner davantage vers les ratios d'adéquation du capital, ou d'autres facteurs du genre.

Permettez-moi de préciser qu'encadrer les marchés financiers signifie d'abord et avant tout faire en sorte que les gens aient confiance dans ces marchés. Pour ce faire, il faut que les bons joueurs se distinguent des mauvais. Leurs actions sur les marchés financiers doivent être la preuve de leur bon comportement, pour que les mauvais négociateurs et les mauvais joueurs paraissent mal. Ça se fait au moyen d'engagements formels. Nous pouvons instaurer bien des choses dans les marchés, à l'échelle institutionnelle, pour favoriser cette distinction. Les clauses restrictives en sont un exemple.

Les règlements adoptés par les gouvernements doivent servir à rendre cette distinction encore plus évidente, sous peine de voir les marchés s'effondrer comme l'an dernier. Les conséquences sur l'économie mondiale sont très importantes. Les règlements qui permettent aux mauvais joueurs d'imiter facilement les bons minent la confiance des citoyens dans les marchés financiers.

Laissez-moi vous donner des exemples. Vous avez une assurance-dépôts non fondée sur le risque. De mauvais joueurs arrivent, font toutes sortes de dépôts et investissent dans des actifs très risqués. Au bout du compte, c'est le contribuable qui en fera les frais. C'est pourquoi je crois qu'une assurance-dépôts devrait être fondée sur le risque et que les primes devraient être calculées en fonction des risques que présentent les établissements financiers, d'après leurs actifs et leurs activités.

En mettant en œuvre, comme on l'a vu récemment, des politiques comme les plans de sauvetage bancaire, en gardant en poste l'équipe de gestion et en n'apportant aucun changement, on crée un risque moral, on laisse les mauvais joueurs dans l'arène, plutôt que de les punir. Aux États-Unis, les plans de sauvetage bancaire étaient nécessaires, car si le gouvernement n'était pas

contagion of failures if the government did not support it in some way. It is important that any bank bailout should require a complete change in management or absorbing the institution in another institution, which is what happened to Bear Stearns and a number of other companies. Those are the sorts of actions that should be taken.

The key point is that the financial regulations should make it more costly for the bad players to try to mimic the good ones to separate them out in markets.

Senator Oliver: That would be done through a form of regulation. Do you care to comment on the steps that the G20 is looking at taking in relation to some of these products?

Mr. Mintz: Some of the steps being discussed, such as credit default swaps having a certain reserve similar to the requirement of an insurance company for their insurance, make a great deal of sense. In fact, that would be consistent with my framework for good financial regulation. The bigger issue with financial regulation is how far down the road you go in who you include in the financial regulatory framework. Clearly, everyone agrees that banks are important to include, and other large financial institutions should be included as well.

Going back, capital adequacy ratios make it easier for the good players to separate themselves out from the bad ones. If they do not have a sufficient amount of capital, it makes it too easy for the bad ones to come in and take on risks that are inappropriate.

Senator Peterson: I have one comment on the asset-backed commercial paper. I do not think it is a matter of good players and bad players; it was that the bond ratings were all glowing, and I do not think anyone knew it was in the basket. There was a great deal of toxic debt in there, such as credit card debt. That was a tragedy that some of the good players — as you called them — ponied up and made good on the things they had sold, but others were hurt badly. I would hope that regulations should stop something similar to that. That should not be allowed, and I would hope, in your financial regulations, that that would be overseen by someone, maybe OSFI.

Mr. Mintz: With respect to the asset-backed commercial paper incident, I would disagree with you a little on that. Some people did understand the risks involved with them. In fact, it was very clear that the banks may not have had to back-stop asset-backed commercial paper sold in Canada, and they did not hold it. Many people were either misinformed or held them as corporations. In fact, quite significant corporations did so and, as a result, ended up with asset-backed commercial paper that was quite inappropriate.

What did happen, of course, goes back to these economic models. The pricing of that was triple A because people believed the models that were underlying it, including the bond-rating agencies, the central banks and the traders themselves. Therefore,

intervenu, on aurait assisté à une épidémie de fermetures. Les plans de sauvetage bancaire devraient prévoir le remplacement de tous les membres de la direction, ou la fusion avec un autre établissement, comme ça s'est fait dans le cas de Bear Stearns et d'autres sociétés. Voilà le genre de mesures qui doivent être prises.

Bref, la réglementation du secteur financier doit viser à faire payer davantage les mauvais joueurs qui tentent d'imiter les bons afin qu'on puisse les distinguer facilement dans les marchés.

Le sénateur Oliver : Une certaine forme de réglementation serait nécessaire pour ce faire. Pourriez-vous nous donner votre avis sur les mesures que le G20 envisage de prendre par rapport à certains de ces produits?

M. Mintz : Certaines des mesures envisagées ont beaucoup de sens, comme les swaps sur défaillance de crédit avec provision, un peu comme on l'exige d'une compagnie d'assurance. En fait, ça correspondrait au cadre que je propose pour une bonne réglementation du secteur financier. Le plus gros problème, à ce chapitre, est de savoir qui inclure dans ce cadre. De toute évidence, les banques doivent l'être, tout comme d'autres grandes institutions financières.

Pour revenir aux ratios d'adéquation du capital, je crois qu'ils permettent aux bons joueurs de se distinguer des mauvais. S'ils n'ont pas suffisamment de capital, il est trop facile pour les mauvais joueurs d'entrer dans la danse et de prendre des risques inconsidérés.

Le sénateur Peterson : J'ai un commentaire à faire au sujet du papier commercial adossé à des actifs. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question de bons et de mauvais joueurs, mais plutôt du fait que les obligations étaient bien notées. Je ne pense pas que les gens savaient ce qui se trouvait dans le panier. Il contenait beaucoup de mauvaises dettes, comme les dettes de cartes de crédit. Ce qui est tragique, c'est que certains des bons joueurs, pour reprendre votre expression, ont pu réunir de l'argent et faire des profits sur leurs ventes, alors que d'autres en ont grandement souffert. J'ose espérer que les règlements mettront fin à de telles situations. Elles ne devraient pas survenir, et j'espère que quelqu'un, comme le BSIF, se penchera là-dessus pendant la rédaction des règlements.

M. Mintz : En ce qui concerne la crise du papier commercial adossé à des actifs, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous. Certaines personnes connaissaient les risques que cet instrument comportait. En fait, il était très clair que les banques n'auraient peut-être pas eu à soutenir le papier commercial adossé à des actifs vendu au Canada, et qu'elles n'en détenaient pas. De nombreuses personnes ont soit été mal informées ou en détenaient à titre de société. En fait, d'importantes sociétés en avaient acheté et se sont retrouvées avec du papier commercial adossé à des actifs qui était plutôt douteux.

Ce qui s'est produit, évidemment, est le résultat des modèles économiques. Le papier était noté triple A parce que les acteurs, y compris les agences de notation, les banques centrales et les négociateurs eux-mêmes, faisaient confiance aux modèles

we were all fooled because of that, but not everyone was fooled. Some companies did not hold the paper at all, and they did not. They made the right decision.

I would argue that what we did with asset-backed commercial paper, and the way we responded to it did not help the market at all. It undermined the functioning of the market. We effectively bailed out people who made bad decisions. We froze the market and said that we did not want to apply market rules, which meant people would have to take a hit on their earnings. As a result, we froze the market, and now people are holding paper that will take a long time to get repaid, and we removed the liquidity from that paper.

I am not convinced we responded to that issue in the best way. I would argue that we undermined markets by letting some of the bad traders off the hook, in a sense, for some of their bad decisions.

The Chair: Colleagues, and on your behalf, may I say to Dr. Mintz that this has been an enlightening morning. We have all enjoyed the discussion very much. If you will pardon the expression, we are very much in your debt and hope we can call upon you another time. We very much appreciate your willingness, on relatively short notice, to meet with us today. Thank you very much on behalf of us all.

(The committee adjourned.)

sous-jacents. Nous avons donc tous été trompés, à quelques exceptions près. Certaines sociétés n'avaient pas de papier commercial, et ne se sont donc pas fait avoir. Elles avaient pris la bonne décision.

Je dirais que ce que nous avons fait avec le papier commercial adossé à des actifs, et la façon dont nous avons réagi à la situation, n'a pas du tout aidé le marché. Nous avons nui à son fonctionnement. Nous avons aidé des gens qui avaient pris de mauvaises décisions. Nous avons bloqué le marché et avons choisi de ne pas appliquer les règles du marché, car certaines personnes auraient vu leurs bénéfices diminuer. Nous avons donc bloqué le marché, et, maintenant, les gens ont du papier qui ne sera pas remboursé avant longtemps, et nous avons du même coup fait disparaître la liquidité associée à ce papier.

Je ne crois pas que nous ayons géré la situation au mieux. À mon avis, nous avons nui aux marchés en tirant d'affaire, d'une certaine façon, les négociateurs qui avaient pris de mauvaises décisions.

Le président : Chers collègues, en votre nom, j'aimerais dire à M. Mintz que cette matinée a été très instructive. Nous avons beaucoup apprécié cette discussion. Nous avons une énorme dette envers vous, si vous me passez l'expression. Nous espérons que nous pourrions encore faire appel à vous et vous remercions vivement d'avoir accepté notre invitation de dernière minute. Au nom de tous, merci beaucoup.

(La séance est levée.)

Thursday, November 5, 2009

University of Calgary School of Public Policy (by videoconference):

Jack Mintz, Director and Palmer Chair in Public Policy.

Le jeudi 5 novembre 2009

École de politique publique de l'Université de Calgary (par vidéoconférence) :

Jack Mintz, directeur et titulaire de la chaire Palmer en politique publique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, November 4, 2009

Grandmothers to Grandmothers Campaign:

Gillian Sandeman, Ontario South-East Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Marilyn Coolen, Atlantic Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Linda Watson, Prairies Representative, Leadership Team, National Advocacy Committee;

Kathleen Wallace-Deering, Co-Chair, National Advocacy Committee.

Canada's Research-Based Pharmaceuticals Companies:

Russell Williams, President.

GlaxoSmithKline Canada:

Paul Lucas, President and Chief Executive Officer.

Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd:

Ywe Looper, Manager of Patents, Legal Affairs.

Gowling, Lafleur, Henderson LLP:

Richard Dearden, Partner.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 4 novembre 2009

Campagne des grands-mères :

Gillian Sandeman, représentante du sud-est de l'Ontario, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Marilyn Coolen, représentante de l'Atlantique, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Linda Watson, représentante des Prairies, Équipe de direction, Comité national de défense des intérêts;

Kathleen Wallace-Deering, coprésidente, Comité national de défense des intérêts.

Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada :

Russell Williams, président.

GlaxoSmithKline Canada :

Paul Lucas, président et chef de la direction.

Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée :

Ywe Looper, directeur des brevets, Affaires juridiques.

Gowling, Lafleur, Henderson LLP :

Richard Dearden, associé.

(Suite à la page précédente)





Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Wednesday, November 18, 2009
Thursday, November 19, 2009

Le mercredi 18 novembre 2009
Le jeudi 19 novembre 2009

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Fifth and sixth meeting on:

Bill S-232, An Act to amend the Patent Act
(drugs for international humanitarian purposes)
and to make consequential amendment to another Act

Cinquième et sixième réunion concernant :

Le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets
(drogues utilisées à des fins humanitaires internationales)
et une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif)	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Fox, P.C.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Oliver
Greene	Peterson
Harb	Ringue

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Massicotte replaced the Honourable Senator Mahovlich (*November 19, 2009*).

The Honourable Senator Mahovlich replaced the Honourable Senator Massicotte (*November 19, 2009*).

The Honourable Senator Massicotte replaced the Honourable Senator Zimmer (*November 19, 2009*).

The Honourable Senator Zimmer replaced the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*November 17, 2009*).

The Honourable Senator Carstairs, P.C., replaced the Honourable Senator Massicotte (*November 17, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif)	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Fox, C.P.	Massicotte
Frum	Moore
Gerstein	Oliver
Greene	Peterson
Harb	Ringue

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Massicotte a remplacé l'honorable sénateur Mahovlich (*le 19 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Mahovlich a remplacé l'honorable sénateur Massicotte (*le 19 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Massicotte a remplacé l'honorable sénateur Zimmer (*le 19 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Zimmer a remplacé l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 17 novembre 2009*).

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Massicotte (*le 17 novembre 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 18, 2009
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:05 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Meighen, Oliver, Peterson and Zimmer (9).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make consequential amendment to another Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

WITNESSES:

Health Partners International of Canada:

Glen Shepherd, President and Chief Executive Officer.

University of Ottawa:

Professor Amir Attaran, Associate Professor in the Faculties of Law and Medicine.

Mr. Shepherd made a statement and answered questions.

At 5:01 p.m., the committee suspended.

At 5:06 p.m., the committee resumed.

Mr. Attaran made a statement and answered questions.

At 5:59 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 19, 2009
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:31 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fox, P.C., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Mahovlich, Meighen, Oliver, Peterson and Ringuette (10).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 2009
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Meighen, Oliver, Peterson et Zimmer (9).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale :

Glen Shepherd, président et chef de la direction.

Université d'Ottawa :

Amir Attaran, professeur associé pour les facultés de droit et de la médecine.

M. Shepherd fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 1, la séance est suspendue.

À 17 h 6, la séance reprend.

M. Attaran fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 59, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 2009
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 31, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fox, C.P., Frum, Gerstein, Greene, Harb, Mahovlich, Meighen, Oliver, Peterson et Ringuette (10).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its examination of Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make consequential amendment to another Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

WITNESSES:

World Trade Organization (by videoconference):

Antony Taubman, Director of Intellectual Property Division.

Florida State University College of Law (by videoconference):

Frederick M. Abbott, Edward Ball Eminent Scholar, Professor of International Law.

Mr. Taubman made a statement and answered questions.

At 11:34 a.m., the committee suspended.

At 11:37 a.m., the committee resumed.

Mr. Abbott made a statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Organisation mondiale du commerce (par vidéoconférence) :

Antony Taubman, directeur, Division de la propriété intellectuelle.

Florida State University College of Law (par vidéoconférence) :

Frederick M. Abbott, éminent boursier Edward Ball, professeur de droit international.

M. Taubman fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 37, le comité reprend ses travaux.

M. Abbott fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 18, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, good afternoon. As you will recall, this bill was introduced by our former colleague and former deputy chair of this committee, the Honourable Yoine Goldstein, on March 31, 2009.

According to the bill's summary, Bill S-232 would:

[*Translation*]

This enactment amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[*English*]

We will begin today's hearing with Health Partners International of Canada, a relief and development organization that has provided medical aid to more than 100 developing countries. From Health Partners International of Canada, we welcome Mr. Glen Shepherd, President and CEO.

I gather you are alone today, Mr. Shepherd. We are pleased to have you with us. Do you have an opening statement?

[*Translation*]

You have the floor.

Glen Shepherd, President and Chief Executive Officer, Health Partners International of Canada: Thank you, Mr. Chair, for this opportunity to address an issue that is dear to the heart of an organization that cares a great deal about the healthcare needs of people in the developing world. We are committed to bringing healing and hope to those who cannot afford quality medicine.

HPIC is a humanitarian not-for-profit relief and development organization dedicated to improving access to medicine and enhancing health in the developing world.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour examiner ce projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour à tous, chers collègues. Ce projet de loi, vous vous en souviendrez, a été présenté le 31 mars 2009 par notre ancien collègue et vice-président, l'honorable Yoine Goldstein.

D'après le sommaire du projet de loi S-232 :

[*Français*]

Le texte modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et pays les moins avancés, en particulier les problèmes résultant du VIH-sida, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies.

[*Traduction*]

Dans la première partie de la séance d'aujourd'hui, nous allons entendre les témoignages de Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale, une organisation de secours et de développement qui a fourni de l'aide médicale à plus d'une centaine de pays en développement. Je souhaite la bienvenue à M. Glen Shepherd, président-directeur général de Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale.

Vous semblez être venu seul aujourd'hui, monsieur Shepherd. Nous sommes ravis de vous compter parmi nous. Avez-vous une déclaration préliminaire?

[*Français*]

Je vous donne la parole.

Glen Shepherd, président et chef de la direction, Partenaires Canadiens pour la Santé internationale : Monsieur le président, je vous remercie de me donner l'occasion de traiter devant vous d'une question chère au cœur d'un organisme qui s'intéresse énormément aux besoins de santé des populations des pays pauvres. Notre organisme se donne pour mission d'apporter la guérison et l'espoir à ceux qui n'ont pas les moyens de s'offrir des soins médicaux de qualité.

PCSI est un organisme humanitaire à but non lucratif qui se consacre à la tâche d'améliorer l'accès aux soins médicaux et de relever l'état de santé général des populations des pays en voie de développement.

I will be making my presentation in English, but I will be happy to answer any questions put to me in French in that language.

[English]

Health Partners International of Canada, HPIC, contributes to well-being by providing donations of essential medicines, supplies and vaccines, building national health sector capacities and responding to emergencies and health threats. To do this, HPIC partners with ministries of health, as well as a network of nongovernmental organizations, NGOs, and health care professionals.

The medicines and supplies we receive are donated by Canada's leading pharmaceutical companies. Thanks to their generosity, since 1990, HPIC has safely and effectively distributed desperately needed products to more than 100 countries. The total value of this humanitarian aid to date surpasses the \$300 million mark, expressed as wholesale value.

HPIC is here today because of our concern about the devastating effects of major diseases. We are committed, within our means, to help alleviate suffering related to the HIV/AIDS pandemic that affects vulnerable persons as well as the social and economic life of poor nations.

I think it is safe to say that by now few people in Canada fail to understand the scope of the situation, expressly as it affects the poor in sub-Saharan Africa. However, it is another matter to feel deep in our heart the crippling and demoralizing effects of this horrible reality of our age.

The staff of HPIC has seen with our own eyes the faces of abandoned HIV/AIDS-impacted orphans and despairing mothers. Even as we speak, one of our staff is in Sudan working with other Canadian partners in the development of a significant project to increase medical capacity in that country. Anyone who has eyes to witness their plight, ears to hear their sorrowful pleas and a heart to feel compassion can only be moved to help in whatever way we can.

For most of the history of HPIC, Africa has been an important focus of our work. Today, HPIC stands ever ready to work with our partners to deliver Canadian-sourced anti-retroviral drugs to points of focus and need in Africa. We provide needed products that deal with opportunistic infections related to HIV/AIDS. However, these volumes need to be greatly increased. For this reason, I use this opportunity of appearing before this committee to express our regret that the government's initiative to provide a tax incentive for donated medicines has been effectively suspended for more than a year because of administrative issues.

HPIC is very much aware that HIV/AIDS drugs must be delivered in a coordinated framework that includes patient counseling, home-based care, trained medical professionals, blood-testing laboratories, a consistent supply of ARVs, and

Le texte que je lirai est en anglais, mais je me ferai un plaisir de répondre en français aux questions qui me seront posées en français.

[Traduction]

Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale, ou PCSI, contribue à l'amélioration de la santé par des dons de médicaments, de fournitures médicales essentielles et de vaccins, par des interventions en cas d'urgence ou de menaces pour la santé, et en aidant les pays à améliorer leurs soins de santé. À cette fin, PCSI fait alliance avec des ministères de la santé, de même qu'avec un réseau d'organismes non gouvernementaux et de professionnels de la santé.

Les médicaments et les fournitures médicales que nous recevons nous sont donnés par de grandes sociétés pharmaceutiques canadiennes. Depuis 1990, grâce à leur générosité, PCSI a pu distribuer des produits désespérément nécessaires dans plus de 100 pays, et le faire de manière sûre et efficace. À ce jour, la valeur totale de cette aide humanitaire dépasse les 300 millions de dollars, exprimée au prix du gros.

Je prends la parole aujourd'hui devant vous parce que nous nous inquiétons des effets dévastateurs de certaines maladies graves. Nous nous engageons, dans la mesure de nos moyens, à soulager la souffrance liée à la pandémie de VIH-sida qui touche les personnes vulnérables et à améliorer le niveau de vie sociale et économique des pays pauvres.

Je crois pouvoir affirmer que peu de personnes au Canada ignorent l'étendue de la situation, surtout en ce qui concerne les pauvres de l'Afrique subsaharienne. Cependant, c'est une toute autre histoire de ressentir au plus profond de son cœur les effets accablants et démoralisants de cette terrible réalité.

Le personnel de PCSI voit de ses propres yeux le visage des enfants dont les parents sont décédés du VIH-sida et celui des mères désespérées. Tandis que je vous parle, l'un de nos collaborateurs est au Soudan et travaille, avec d'autres partenaires, à l'élaboration d'un important projet qui aura pour effet d'améliorer la capacité de ce pays d'offrir des soins médicaux. Je pense que quiconque a des yeux pour voir la souffrance, des oreilles pour entendre les appels de détresse et un cœur pour ressentir de la compassion ne pourra que vouloir aider par tous les moyens possibles.

Pendant la plus grande partie de notre existence, l'Afrique a été un important point d'ancrage de notre travail. Aujourd'hui, PCSI est toujours prêt à travailler avec nos partenaires pour fournir des médicaments antirétroviraux d'origine canadienne aux principaux milieux dans le besoin en Afrique. Nous fournissons les produits nécessaires pour lutter contre les infections opportunistes liées au VIH-sida. Cependant, les quantités doivent être considérablement augmentées. C'est pourquoi je profite de cette occasion pour vous exprimer nos regrets devant le fait que l'initiative du gouvernement d'accorder un incitatif fiscal pour le don de médicaments est bien sûr suspendue depuis plus d'un an, pour des raisons administratives.

Chez PCSI, nous sommes très conscients du fait que les médicaments contre le VIH-sida doivent être distribués dans un contexte bien structuré comprenant un bon encadrement des patients, des soins à domicile, des professionnels de la santé bien

other medicines and medical supplies. HPIC assists in improving the general health of people who would die were it not for the medicine supplies that are donated generously to us by the Canadian pharmaceutical industry.

Mr. Chair, we are pleased that in Canada there is a broad consensus about the intent of CAMR. It expresses the generosity and compassion of Canadians who wish to facilitate access to pharmaceutical products that address public health problems afflicting many developing and least developed countries. With many others, we applaud the government's commitment to ensure the delivery of affordable medicines to some of the poorest regions of the world. With fair and balanced policies in place, you can make it possible for Canadian humanitarian organizations such as ours to be the outstretched hand of Canadians in a way that is both reasonable and responsible. We are aware that this committee must address practical legislative and regulatory issues. We trust that people with a heart to do so will find workable and equitable solutions. We understand that there is much work to do to ensure that medicines are delivered and used in ways intended by the legislation. Proven Canadian organizations such as ours can serve to ensure that this happens.

With all that is at stake, we are pleased to commend the research-based and generic pharmaceutical companies and other stakeholders, who have addressed this committee, for working diligently to respond to the current crisis in the developing world. HPIC also commends our biotech and over-the-counter health care product partners for their active participation in bringing healing and hope throughout the world. For millions of people in impoverished countries, the desire of caring Canadians to help is their only real hope. Many of them are counting on the will and ingenuity of men and women in the industrialized world to bring practical solutions to bear in alleviating so much needless suffering and in preventing an alarming situation from deteriorating further.

The situation calls for wisdom to consolidate Canada's humanitarian response in a determined and sustained manner in the face of divergent opinion regarding issues of intellectual property, access to medicine and fair pricing. We are confident that the committee has a heart to do this with a larger picture in view. This is not about pills or about us. Rather, it is about the values that we share as a nation.

Thank you, Mr. Chair, for the time you have granted us today. Certainly, I am pleased to answer any questions that members of the committee might have.

formés, des laboratoires d'analyse sanguine, un apport constant d'ARV, ainsi que d'autres médicaments et fournitures médicales. PCSI contribue donc à améliorer la santé générale de personnes qui mourraient si ce n'était des médicaments et des fournitures qui nous sont généreusement donnés par les entreprises pharmaceutiques canadiennes.

Monsieur le président, nous nous réjouissons de voir qu'il y a un consensus au Canada quant aux buts du Régime canadien d'accès aux médicaments, le RCAM. C'est une expression de la générosité et de la compassion des Canadiens qui veulent faciliter l'accès aux produits pharmaceutiques et corriger ainsi les problèmes de santé publique qui affligent les populations des pays les moins développés. Avec bien d'autres, nous applaudissons l'initiative du gouvernement qui s'engage à livrer des médicaments à prix abordables à certains des pays les plus pauvres du monde. En mettant en place des politiques justes et équitables, vous pouvez faire en sorte que des organismes humanitaires comme le nôtre deviennent la main tendue du Canada, d'une manière à la fois raisonnable et responsable. Nous ne sommes pas sans savoir, toutefois, que votre comité doit résoudre des questions pratiques d'ordre législatif et réglementaire. Nous sommes confiants, car les gens de cœur savent trouver des solutions concrètes et bien équilibrées quand ils le veulent. Nous comprenons aussi qu'il y a encore fort à faire pour garantir que les médicaments sont livrés et utilisés de manière conforme aux exigences de la loi. Les organismes canadiens comme le nôtre, qui ont fait leurs preuves, peuvent contribuer à faire en sorte que les choses se passent ainsi.

Compte tenu de la gravité de l'enjeu, nous félicitons de tout cœur les sociétés pharmaceutiques qui font de la recherche et produisent des médicaments génériques, ainsi que les autres intervenants qui sont venus témoigner devant le comité, pour tous les efforts qu'ils consentent afin de résoudre la crise actuelle dans les pays en développement. Nous félicitons aussi nos partenaires des secteurs de la biotechnologie et des produits en vente libre, de participer aussi activement à l'effort qui vise à apporter la guérison et l'espoir partout dans le monde. Pour les millions de gens qui vivent dans des pays pauvres, la seule lueur d'espoir tient souvent aux secours que leur procure la générosité des Canadiens. Ces êtres vulnérables comptent sur la volonté et la débrouillardise des hommes et des femmes du monde industrialisé pour trouver des solutions pratiques qui parviendront à soulager la souffrance inutile et à empêcher qu'une situation déjà alarmante se détériore davantage.

La situation actuelle exige du Canada qu'il ait la sagesse de concrétiser sa réponse humanitaire de manière déterminée et cohérente face aux opinions divergentes portant sur la propriété intellectuelle, l'accès aux médicaments et le prix équitable. Nous sommes convaincus que le comité a du cœur et saura traiter de ces enjeux en gardant le cap sur la perspective la plus large. Ce n'est pas une simple question de pilules, et il ne s'agit pas avant tout de nous, mais bien des valeurs que nous partageons en tant que nation.

Merci, monsieur le président, pour le temps que vous nous avez accordé aujourd'hui. Je me mets à votre disposition pour répondre à vos questions.

The Chair: Mr. Shepherd, that was short and succinct leaving more time for questions. We appreciate it.

I do not hear you taking a specific position on the wisdom of Bill S-232 unless, perhaps, in the context of saying that anything that helps to bring medicine to so many needy people in Africa is welcome. Do you think that Bill S-232 will be of substantial assistance, or is it your organization's position that we can and should work within CAMR and other mechanisms to achieve the goals that all of us espouse?

Mr. Shepherd: Mr. Chair, we have not taken a position on the bill. If I may explain, we work with all sectors of the health care industry. We endorse the objectives of the legislation. We do not have the expertise or first-hand experience to comment specifically on whether the current legislation is adequate. We accepted the committee's request to appear because we wish to speak from our work experience with the brand companies and the generic companies for almost 20 years and to attest to their cooperation in working with us, which brings healing.

Certainly, we would hope that the discussion would take place in the context of all the issues involved. I made reference to the medical aid tax incentive in our presentation. I stress that a significant amount of medicine is being donated. There is a question of the Canadian government's desire to invest in overseas development and what percentage of the GNP would be appropriate. If this bill were reworded to make it work more smoothly or to increase opportunity, then we would endorse that objective. We have not experienced any difficulties by the pharmaceutical industry to donate medicine. That is our view.

The Chair: You bring an interesting and refreshing perspective. You work with both the generic and research-based segments of the pharmaceutical industry. You have expressed an existing common ground such that if all were to work together, the shared objectives could be achieved.

Mr. Shepherd: I suppose that would be a summary, yes. We are well aware of the tensions and the debates. We meet regularly with the two industry associations and with the management of individual companies in the generic segment, the brand segment, in biotech and in over-the-counter medicines and supplies. We know about the keen differences of opinion, but our expertise and strength, without going beyond our capacity, can be found in our delivery and controls for the medicines donated to us. We bear witness to the fact that there is a significant movement of medicines to the developing world.

Le président : Monsieur Shepherd, votre exposé était court et succinct, ce qui nous laisse plus de temps pour vous poser des questions. Nous vous en sommes reconnaissants.

Je ne vous ai pas entendu vous prononcer clairement quant au mérite du projet de loi S-232, à l'exception, peut-être, d'avoir dit que tout ce qui permet d'envoyer des médicaments aux nombreux Africains dans le besoin est bienvenu. Votre organisation croit-elle que le projet de loi S-232 sera d'une aide substantielle, ou bien croit-elle que nous pouvons et devons avoir recours au RCAM et à d'autres mécanismes pour atteindre les objectifs auxquels souscrit chacun de nous?

M. Shepherd : Monsieur le président, nous n'avons pas pris position sur le projet de loi. Si vous me le permettez, je vais vous expliquer. Nous travaillons avec tous les acteurs du secteur des soins de santé. Nous souscrivons aux objectifs du projet de loi, mais nous ne possédons pas de connaissances spécialisées ou d'expérience pratique pour déterminer si le texte de loi actuel est convenable. Nous avons accepté l'invitation à venir témoigner parce que nous voulons parler de notre expérience de travail de près de 20 ans avec les fabricants de médicaments de marque et génériques et pour attester leur coopération dans le cadre de notre travail, ce qui apporte la guérison.

Certes, nous espérons que la discussion portera sur tous les enjeux. Dans mon exposé, j'ai fait allusion à l'incitatif fiscal pour les soins médicaux. Je tiens à souligner que les médicaments sont en majeure partie des dons. Il faut tenir compte de la volonté du gouvernement du Canada d'investir dans le développement à l'étranger et de la partie du PNB qui conviendrait. Si ce projet de loi était modifié pour qu'il fonctionne bien ou qu'il crée davantage d'occasions, nous appuierions cet objectif. Nous n'avons rencontré aucune difficulté en ce qui concerne les dons de médicaments par les entreprises pharmaceutiques. C'est notre point de vue.

Le président : C'est une perspective intéressante et vivifiante. Au sein de l'industrie pharmaceutique, vous travaillez avec les fabricants de produits génériques et les entreprises de recherche. Vous avez dit qu'il y avait déjà un terrain d'entente qui permettrait, si tous les acteurs travaillaient de concert, de réaliser les objectifs communs.

M. Shepherd : Je présume qu'on peut effectivement le résumer ainsi. Nous sommes bien conscients des tensions et des débats. Nous rencontrons régulièrement les deux associations du secteur ainsi que la direction des entreprises individuelles dans les branches des médicaments génériques, des médicaments de marque, des biotechnologies et des médicaments et fournitures sans ordonnance. Nous sommes conscients des profondes divergences d'opinions, mais on peut trouver notre savoir-faire et notre force, sans dépasser nos capacités, dans la livraison et la surveillance des médicaments qui nous sont donnés. Nous sommes témoins de l'acheminement important de médicaments vers les pays en développement.

[Translation]

[Français]

Senator Hervieux-Payette: Thank you for coming. You spoke about some administrative and financial problems that resulted in the suspension for one year of an initiative that was already in place.

Le sénateur Hervieux-Payette : Merci de votre présence à ce comité. Vous avez parlé de problèmes administratifs et financiers, entre autres, qui ont retardé le programme qui avait été mis en place depuis un bon moment.

I was wondering if the problem was with the agency that issues permits. What is in fact the problem? As parliamentarians we are of course familiar with the legislation, but we do not know where things are not working. We wonder if the problem lies with CIDA, with the industry, or with the Minister of Health. What obstacles have led to the suspension of this initiative for over a year, as you stated earlier? That is my first question.

My other questions will be rather brief. How many people does your organization employ on a full-time basis? Who funds your organization's operations, given that medicines are donated to you?

Finally, what role does your organization play? Does it manage the drugs, or does it oversee their distribution to ensure they go to the right people, to humanitarian organizations such as Doctors Without Borders? Are you aware of any cases involving the misappropriation of drugs? That is all. I just want to know what you do and how you do it.

Mr. Shepherd: I appreciate your questions. I will start with the easiest one, that is: How many people work for our organization? We have 22 full-time employees, sixteen of whom work in our Pointe-Claire office in suburban Montreal. The remaining six employees work at our warehouse in Mississauga. We receive deliveries of donated products, store them and ship them on request.

Another employee works on a part-time basis. I should also have said that three of the 22 employees are working full-time on a project that we are developing with CIDA in Afghanistan, in cooperation with the Afghan Ministry of Health.

It is taking a while to get this project up and running. There have been some complications owing to the current situation in that country. I will note that I have answered your question.

Senator Hervieux-Payette: Who pays the salaries of these 22 employees?

Mr. Shepherd: We rely on four sources of funding for our budget: public donations, private donations, donations from foundations and major donors. Donations from these sources account for about 25 per cent of our budget.

Another 25 per cent is derived from payments received from CIDA. We have worked on projects in Cuba in response to emergencies and disasters. CIDA finances development projects carried out in Cuba and Afghanistan.

Another 25 per cent of our budget comes from funds received directly from industry, that is from generic and patent drug manufacturers. Donating funds is completely optional for them. The last part of our budget is not derived from fees, because we do not sell our products. However, if we do work with another NGO or with a doctor who takes delivery of some drugs, we explain to them that we do have management and monitoring costs. We have to file reports with the manufacturers, with CIDA and with Revenue Canada. We ask our partners to help us out.

Je me demandais si le problème se situe au niveau de l'organisme qui délivre les permis; en fait, où se situe le problème? Étant des parlementaires, on connaît évidemment la loi, mais on ne sait pas où cela ne fonctionne pas. On se demande si le problème vient de l'ACDI, ou du côté de l'industrie, ou encore du côté du ministère de la Santé. Quelles sont les barrières qui font que le programme a été dysfonctionnel pendant un an, comme vous l'avez dit tantôt? C'est ma première question.

Mes autres questions seront assez courtes. Combien de personnes travaillent à temps plein dans votre organisation? Qui finance les opérations de votre organisation, étant donné qu'on vous donne les médicaments?

Enfin, quel est le rôle de votre organisme? Est-ce qu'il administre les médicaments ou est-ce qu'il fait la distribution et s'assure que cela aille va aux bons endroits, aux organismes humanitaires comme Médecins Sans Frontières? Avez-vous eu connaissance de détournements des produits? C'est tout. On veut savoir comment vous travaillez et ce que vous faites.

M. Shepherd : Exactement. J'apprécie cela. Je commence avec la question la plus facile, le nombre de personnes qui travaille dans notre organisation; nous avons 22 employés à plein temps. Nous en avons 16 à notre bureau de Pointe-Claire, en banlieue de Montréal. Six personnes travaillent à Mississauga dans notre entrepôt. On reçoit tous les médicaments qui nous sont donnés; on les garde et on les expédie selon la demande reçue.

Il y a une 23^e personne qui travaille à temps partiel. J'aurais dû dire qu'il y a trois personnes dans cette équipe de 22 qui travaillent à plein temps sur un projet que nous sommes à monter avec l'ACDI en Afghanistan, avec le ministère de la Santé en Afghanistan.

Ce projet prend un peu de temps à démarrer parce qu'il y a des complications. Cela est lié à la réalité du terrain. Je vais noter que j'ai répondu à cela.

Le sénateur Hervieux-Payette : Qui finance ces 22 personnes?

M. Shepherd : Dans notre budget, il y a quatre sources de financement; premièrement, il y a des donateurs, des dons publics; des donateurs individuels ainsi que des fondations et des donateurs importants majeurs. On pourrait dire cela. À peu près 25 p. 100 de notre budget vient de ces dons.

Pour le deuxième quart; ce sont des paiements que l'on reçoit de l'ACDI; on a fait des projets à Cuba, parfois des projets d'urgence et de catastrophe. Le mot français m'échappe pour le moment. Des projets de développement, par exemple, à Cuba et en Afghanistan, sont financés par l'ACDI.

Un autre quart vient des dons que nous recevons de l'industrie elle-même; les fabricants génériques et les fabricants de marques font des dons pour aider notre financement. C'est complètement facultatif. Et le dernier élément de notre budget n'est pas des cotisations parce que nous ne vendons pas des produits, mais si nous travaillons avec une autre ONG ou avec un médecin qui prend des médicaments lui-même, nous expliquons que nous avons quand même des frais de gestion, de contrôle. Il faut faire des rapports aux fabricants et à l'ACDI et à Revenu Canada.

But we do not charge a set fee. We never charge a set fee, or say that if you do not pay, you will not receive the medicines. That would conflict with our values.

So then, based on our experience over the past 15 years, one quarter of our budget comes from CIDA, another quarter from the industry, one quarter from donors and one quarter from our partners.

Senator Hervieux-Payette: And what is your total operating budget?

Mr. Shepherd: Our total operating budget is approximately \$2 million at this time, and it has increased steadily since our organization's inception. Our budget for next year is roughly \$2 million.

Senator Hervieux-Payette: I mentioned the misappropriation of drug products and distribution problems. What role do you play in the field? Are you in fact active in the field or do you ship orders to different partners?

Mr. Shepherd: We do not have any personnel outside of Canada.

Senator Hervieux-Payette: Except in Sudan.

Mr. Shepherd: One of our employees is in Sudan for three weeks working with the Faculty of Medicine of the University of Calgary and with another Calgary-based NGO that is carrying out a project in Sudan. They contacted us to see if we wanted to get involved in a project to help Sudanese doctors who had trained at the University of Calgary and who now practise medicine in their native country. There is a possibility that we will be providing some drugs to them.

All of these doctors have gathered in Sudan at one location, the name of which I cannot recall right this moment, and our employee has gone there to see how this project can be expanded with the help of HPIC.

Senator Hervieux-Payette: I see.

Mr. Shepherd: Nevertheless this gives you some idea of the work we do. If we do send shipments of drugs, the onus is on us to check the reputation, values and work of the persons requesting them, as well as their medical and health qualifications. We have to know whether they are prepared to write reports, so that we can verify with our partners, with the companies that supply the drugs, exactly where these drugs are being shipped, what has happened to them, details such as who has been treated, the people who have been affected, the exact country or region that received the drugs, what illness the drugs were used to treat, the number of men, women and children who were treated, and so on. And if we do not receive a report back from them, then we do not send a second shipment.

We work with about forty or fifty different NGOs and we are always trying to broaden our contacts. Occasionally, we have had to sever our ties with certain agencies because of problems with Revenue Canada, such as the misappropriation of drug products or the lack of reports.

Nous demandons aux partenaires de nous aider. Donc, il n'y a pas de prix fixe. On ne dit jamais c'est tant et si vous ne payez pas, vous ne recevrez pas les médicaments parce que cela nous met dans un problème de conflit de valeurs.

Dans l'ensemble, notre expérience depuis 15 ans, c'est presque un quart de l'ACDI, un quart de l'industrie, un quart des donateurs et un quart de nos partenaires.

Le sénateur Hervieux-Payette : Avec tous les quarts de budget, cela fait combien?

M. Shepherd : Le budget global est environ deux millions de dollars à présent et cela augmente depuis le début de notre histoire. Le budget pour l'année prochaine, c'est à peu près deux millions de dollars.

Le sénateur Hervieux-Payette : J'ai parlé de détournements de produits et de distribution, à savoir quel est votre rôle sur le terrain. Est-ce que vous travaillez sur le terrain ou vous envoyez des commandes à différents partenaires?

M. Shepherd : Nous n'avons pas de personnel hors du Canada.

Le sénateur Hervieux-Payette : Sauf au Soudan.

M. Shepherd : Une personne au Soudan pendant trois semaines travaille avec la faculté de médecine de l'Université de Calgary ainsi qu'une autre ONG basée à Calgary qui fait un projet au Soudan; ils nous ont contactés pour qu'on puisse entrer dans ce projet pour aider des médecins du Soudan qui ont suivi leur formation à l'Université de Calgary et qui maintenant travaillent dans leur pays natal. Il serait question de possiblement fournir des médicaments.

Donc, ce que l'on fait c'est de réunir tous ces médecins dans un endroit au Soudan dont j'oublie le nom et notre employé est parti pour voir si on peut approfondir ce projet avec l'implication de PCSI.

Le sénateur Hervieux-Payette : D'accord.

M. Shepherd : Cela donne quand même l'exemple de notre travail; si jamais on envoie des médicaments, c'est à nous de vérifier la réputation, la valeur et les structures des personnes à qui on les envoie, de même que leur qualification dans le domaine de la médecine et de la santé. On doit savoir s'ils sont prêts à faire des rapports, des retours pour qu'on puisse vérifier avec nos partenaires, avec les compagnies qui donnent des médicaments, la destination de ces médicaments, qu'est-ce qui est arrivé, qui a été traité, le public qui a été touché, dans quel pays, dans quelle région, quelle maladie, le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants, et cetera. Et si jamais il n'y a pas de rapport qui est retourné, il n'y aura pas un deuxième envoi.

Nous travaillons avec une quarantaine ou une cinquantaine d'ONG, et c'est un groupe que l'on essaie toujours d'élargir. Parfois, on a dû annuler et rompre nos rapports avec des organismes à cause de problèmes avec Revenu Canada, de détournement de médicaments ou manque de rapports.

Senator Hervieux-Payette: Is the misappropriation of drugs a problem that you encounter often, or only rarely?

Mr. Shepherd: Only rarely. I have been working with HPIC for almost two years now. I have not encountered a single case since coming on board. If I understand correctly, we have had two cases of misappropriation involving staff in the past 15 years. Manufacturers do have personnel on site to verify the identification numbers. We check the numbers in case there is a recall. We know exactly how to trace the products.

Senator Hervieux-Payette: In medical terms, they are referred to as lots. The lot numbers generally assigned tell us the date of manufacture by the company and gives us an overall history of the drug. The lot number and the date of manufacture appear on the packaging.

Mr. Shepherd: That is correct. Once, a representative of one of the manufacturers found some drug packaging somewhere in Eastern Europe. We were able to trace the drugs back to us. Cases of misappropriation happen, but very rarely.

Senator Hervieux-Payette: My final question takes me right back to my first one: What kind of problems are you encountering with our government? Are these related to health, or more to the administration of the funds, programs and patents? One year is a long time.

Mr. Shepherd: This particular tax incentive, which was included in the 2007 and 2008 budget, allowed for bigger tax deductions for drugs distributed to developing countries. This initiative was included in the budget approved by the House of Commons. The governments of Ontario and Quebec harmonized their budgets. The tax incentive worked for six months.

The idea was that donated medicines could qualify for a tax deduction of double the manufacturing costs. The same incentive is available in the United States, the aim being to encourage companies to donate pharmaceutical products to help people in developing countries.

For reasons that we cannot fathom — and this is not a criticism — the Department of Finance forwarded the file to CIDA which put in place a system to evaluate organizations like ours. It maintains that an organization must be accredited by CIDA before it can issue tax receipts pursuant to the act.

In October 2008, we submitted our file to CIDA and we presented our qualifications and our staff and outlined our procedures. We have yet to hear back from them. If you log on to CIDA's website and check the list of accredited agencies, you will see that none is listed. We believe that on some level, the government is responsible for the delay.

Senator Hervieux-Payette: Your file is being processed somewhere!

Mr. Shepherd: Exactly.

Le sénateur Hervieux-Payette : Le détournement de produits, est-ce que c'est quelque chose que vous avez vu souvent ou très rarement?

M. Shepherd : Rarement. Je travaille à PCSI depuis presque deux ans. On n'a pas vécu cela pendant mon séjour. Si je comprends bien, en parlant au personnel, pendant les 15 dernières années, je pense qu'on a eu deux problèmes de détournement. Il y a quand même les fabricants qui ont du personnel sur place qui vérifie le numéro d'identification. Et nous faisons cela au cas où il y aurait un contrôle ou un rappel des médicaments. Nous savons exactement comment les retracer.

Le sénateur Hervieux-Payette : En terme médical, c'est un lot. On a un numéro généralement qui est à côté et cela nous dit à quel moment cela a été fabriqué dans l'entreprise et cela donne toute l'histoire du médicament lui-même et vous avez cela sur toutes les boîtes quand on achète un médicament : tel lot, et cela donne la date de production.

M. Shepherd : C'est exact. Une fois, un représentant d'un des fabricants a trouvé une boîte quelque part dans l'Est de l'Europe; on a pu suivre les traces jusqu'à chez nous. Cela arrive, mais c'est très rare.

Le sénateur Hervieux-Payette : Et ma dernière question qui était en fait ma première : où se situent les problèmes avec notre administration gouvernementale? Est-ce du côté de la santé ou plutôt du côté de l'administration des fonds, des programmes ou des brevets? Un an, c'est long.

M. Shepherd : Il s'agit d'un élément des budgets de 2007 et de 2008 qui prévoyait des déductions plus importantes pour les médicaments qui étaient distribués aux pays en voie de développement. Cela faisait partie du budget qui a reçu l'approbation de la Chambre des communes. Les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont fait l'harmonisation de leur budget. Cela a fonctionné pendant six mois.

L'idée était que pour les médicaments qui sont donnés dans ce but, on pouvait faire une déduction sur les impôts de deux fois les coûts de fabrication. La même chose existe aux États-Unis. C'était pour encourager les compagnies à donner les médicaments pour aider les gens dans les pays en développement.

Pour des raisons que nous ne comprenons pas — et ce n'est pas une critique —, le ministère des Finances a transmis le dossier à l'ACDI, qui a mis en place un système visant à faire une évaluation des sociétés comme la nôtre, en disant qu'il faut qu'on soit accrédité par l'ACDI pour pouvoir émettre des reçus d'impôt en vertu de cette loi.

Nous avons soumis notre dossier à l'ACDI afin d'exposer nos compétences, notre personnel, nos procédures et nos contrôles en octobre 2008. Nous n'avons pas eu de réponse. Si on va sur le site web de l'ACDI, où l'on trouve la liste d'organismes accrédités, il n'y a personne. Nous pensons que c'est bloqué dans l'administration quelque part.

Le sénateur Hervieux-Payette : C'est sur le fil et ce n'est pas arrivé à l'autre bout!

M. Shepherd : Exactement.

Senator Hervieux-Payette: You submitted your file and fourteen months later, in November 2009, you have yet to receive an answer. Correct?

Mr. Shepherd: That is correct. I think there are some legitimate questions that need to be asked. In our opinion, we should have received an answer by now. This is a problem that we address in our short submission.

Senator Hervieux-Payette: Thank you.

[English]

Senator Peterson: I had intended to ask questions on diversion, but the witness said that is not a major issue, so I will put it aside.

We have received literature that says that cash-strapped developing countries can get better value when buying generic drugs almost anywhere other than Canada. Is that your experience?

Mr. Shepherd: I will not say that is not true, but I have not found that in my experience.

We are aware of an organization called IDA, which operates out of Amsterdam, that sells some medicines that I believe are manufactured in India. That is almost as cost effective as our model. Our budget of \$2 million allows us to send \$30,000 worth of medicine, so it is about one fifteenth of the wholesale price.

I am not aware that there is a wide range of sources in other countries where medicines can be purchased less expensively than they are available in our model. I have heard that they might cost less in other countries if you bought them directly there rather than buying them in Canada. I do not know since I have bought all my medicines in Canada, or in France when I lived there and enjoyed the benefits of the French medical care system.

I believe there are countries where the production costs are lower. Intuitively I would say that sales costs would be lower, but in our model we are dealing with donated medicines.

Senator Peterson: That should not be a deterrent if generic companies from Canada are prepared to compete. We have heard the comment that other countries sell it cheaper, so why are we getting into it? That is not a reason for not proceeding with this bill. We should have the product available and then see what happens. The important thing is getting the product.

Mr. Shepherd: The issue is having a range of bridges to make the product available to those who need it. We are one of those but are not the only one. This legislation could help. If it is difficult or complex, then it should be amended or simplified. As I see it, it is more about facilitating the movement of medicines than it is about the pricing of medicines.

Le sénateur Hervieux-Payette : Donc, en novembre 2009, après 14 mois, votre dossier a été soumis et vous n'avez pas eu de réponse?

M. Shepherd : C'est exact. Je crois qu'il y a des questions légitimes à poser. Notre point de vue est qu'on aurait dû obtenir une réponse depuis ce temps. Ce sont les détails du point que nous avons soulevé dans notre petite soumission.

Le sénateur Hervieux-Payette : Merci.

[Traduction]

Le sénateur Peterson : J'avais l'intention de poser des questions sur le détournement, mais le témoin a répondu que ce n'est pas un problème majeur. Je vais donc réserver ce sujet.

D'après des mémoires que nous avons reçus, les pays en développement à court d'argent peuvent obtenir un meilleur prix s'ils achètent des médicaments génériques de presque n'importe quel autre pays que le Canada. Est-ce votre expérience?

M. Shepherd : Je ne peux pas dire que c'est faux, mais mon expérience ne me mène pas à cette conclusion.

Nous savons que l'organisation appelée IDA, qui mène ses opérations à partir d'Amsterdam, vend des médicaments qui sont fabriqués en Inde, si je ne m'abuse. C'est presque aussi efficace que notre modèle. Notre budget de deux millions de dollars nous permet d'envoyer des médicaments dont la valeur totalise 30 000 \$. Nous offrons donc le quinzième de la valeur en gros.

J'ignore s'il existe dans d'autres pays un grand nombre de sources où l'on peut acheter des médicaments moins chers que ceux qui sont disponibles selon notre modèle. J'ai entendu dire qu'ils pourraient coûter moins cher dans d'autres pays si on les achète directement sur place plutôt qu'au Canada. Je ne suis pas au courant, j'ai acheté tous mes médicaments au Canada ou en France quand j'y ai vécu. J'ai pu profiter des avantages du système français de soins médicaux.

Il doit y avoir des pays où les coûts de production sont moins élevés. Intuitivement, je dirais que le prix de vente serait plus faible, mais selon notre système, il est question de médicaments donnés.

Le sénateur Peterson : Cela ne devrait pas avoir un effet dissuasif si les fabricants de médicaments génériques canadiens sont prêts à soutenir la concurrence. Nous avons entendu dire que d'autres pays les vendaient moins cher, alors sommes-nous présents sur le marché? Ce n'est pas une raison de ne pas adopter ce projet de loi. Nous devrions d'abord accéder aux produits; nous verrons ensuite ce qui se passe. L'important, c'est d'obtenir les produits.

M. Shepherd : La question est de nouer diverses liaisons pour que le produit soit accessible à ceux qui en ont besoin. Nous sommes un de ces organismes de liaison, mais nous ne sommes pas le seul. Ce projet de loi pourrait être utile. Si la tâche est difficile ou complexe, il faudrait alors le modifier ou le simplifier. Selon moi, il s'agit plus de faciliter la circulation des médicaments que de modifier leur coût.

Senator Greene: Under the current legislation we have had one shipment, that being to Rwanda. Should we view that as a success, a failure or as what we could have expected? What might the future hold given that the supply of drugs in demand in Africa is changing and prices are falling in general?

Does that mean that the legislation we have is not necessary or does it mean that it is a tool that will be used from time to time, but not often, and we should be happy with that?

Mr. Shepherd: The fact that we used it one time is a success in that sense. There should perhaps have been more successes. We would encourage the industry to work out the mechanics and how they cooperate.

I have listened to both sides of the debate. We meet regularly with officials and management on both sides. I am not familiar enough with the legislation to comment on its adequacy. It has worked, I think it can work, and it is part of a broad range of options.

I am not trying to be evasive but I do not want to comment on legislation that I do not know well, because that is not our domain.

Senator Greene: I am sure that you are aware of the intent of the legislation.

Mr. Shepherd: Yes.

Senator Greene: Given the changing supply of drugs and the ability of a number of countries to produce and sell more cheaply than we can, what is the future of that kind of legislation in place in many countries in the world as a result of the WTO decision? Has the landscape changed since the legislative effort began?

Mr. Shepherd: Absolutely. I think the landscape continues to change. This morning, I met with the president of one of the manufacturing companies. The discussion revolved around how the industry has become more global for both brand and generic companies. They are manufacturing all over the world. The medicines we buy in most cases are not manufactured in Canada. Manufacturing is drifting for cost reasons and because of the increasing availability of skilled workforces in many developing countries. Companies are buying each other and consolidating. The plates are shifting at an increasingly rapid pace.

I do not think that invalidates the legislation, but a lot of the context is changing.

Senator Harb: I have read your notes and listened to you answer some of the questions. What you are telling us is quite clear, namely, that both brand and generic pharmaceutical companies are playing a role now in Africa. Health Partners International of Canada is distributing drugs from both parties. Is that correct?

Mr. Shepherd: Yes, we receive significant quantities of medicines from both groups.

Le sénateur Greene : En vertu de la loi en vigueur, nous avons fait un envoi au Rwanda. Faut-il le voir comme une réussite, un échec ou le résultat que l'on pouvait escompter? Que nous réserve l'avenir étant donné que l'approvisionnement en médicaments demandés est en train de changer et que les prix sont généralement en baisse en Afrique?

Est-ce à dire que la loi actuelle n'est pas nécessaire ou qu'il faut nous contenter de maintenir cet outil qui sera utilisé de temps en temps, mais pas souvent?

M. Shepherd : Le fait que nous l'avons utilisé au moins une fois est une réussite en ce sens. Il devrait peut-être y en avoir davantage. Nous incitons les entreprises à en examiner les rouages et la manière de coopérer.

J'ai écouté les arguments des deux côtés du débat. Nous rencontrons régulièrement des représentants et la direction des deux côtés. La loi ne m'est pas assez familière pour m'exprimer quant à son bien-fondé. Il y a eu des résultats. Je crois qu'elle peut encore porter fruits, et elle fait partie d'une vaste gamme d'options.

Je ne cherche pas à me défilier, mais je ne veux pas me prononcer sur un texte de loi que je ne connais pas bien, car ce n'est pas notre domaine.

Le sénateur Greene : Je suis certain que vous connaissez l'intention du texte de loi.

M. Shepherd : Oui.

Le sénateur Greene : Vu la fluctuation des stocks de médicaments et la capacité de certains pays d'en produire et d'en vendre à des coûts moins élevés que nous, comment la décision de l'OMC influera-t-elle sur l'avenir de ce genre de loi, en vigueur dans de nombreux pays? Est-ce que le contexte a changé depuis le début des démarches législatives?

M. Shepherd : Absolument. Je crois que la conjoncture évolue constamment. Ce matin, j'ai rencontré le président de l'une des compagnies manufacturières. Nous avons parlé du tournant international qu'a pris l'industrie des médicaments brevetés et des médicaments génériques. On fabrique des médicaments aux quatre coins du monde. Les médicaments qu'on achète au Canada sont, la plupart du temps, fabriqués à l'étranger. Le secteur de la fabrication des médicaments est à la dérive en raison des coûts, mais aussi parce que beaucoup de pays en développement comptent de plus en plus de travailleurs spécialisés. Les compagnies s'achètent entre elles et fusionnent. Le paysage change plus rapidement que jamais.

Je ne crois pas que cela invalide la loi, mais la conjoncture n'est effectivement plus la même.

Le sénateur Harb : J'ai lu vos notes et je vous ai entendu répondre à certaines des questions. Ce que vous nous dites est très clair, c'est-à-dire que les compagnies de médicaments d'origine et les compagnies de médicaments génériques fournissent maintenant des médicaments à l'Afrique. Votre organisme, Partenaires canadiens pour la santé internationale, distribue des médicaments d'origine et des médicaments génériques. Est-ce exact?

M. Shepherd : Oui, nous recevons d'importantes quantités de médicaments de ces deux types de compagnie.

Senator Harb: Indirectly, you are saying that it must be a multi-faceted approach. On the second page of your notes, you state that:

... Africa has been an important focus of our work. We can and do provide needed products that deal with opportunistic infections related to HIV/AIDS, malaria and tuberculosis. These volumes, however, need to be greatly increased.

You are saying that there is a problem and everyone knows there is a problem, but we need to increase our effort. Would that be accurate?

Mr. Shepherd: Yes. We do a lot of good. We do not reach a lot of people. We have limits to our budget and to the amount of medicine made available. That was the whole purpose of the medical aid tax incentives that I discussed with Senator Hervieux-Payette. Its purpose was to increase the amount of medicine by encouraging donations through the tax structure.

If we had more money and medicine, we could help more people. We estimate about 1.5 million people are helped by what we do every year with donated medicines from generic as well as R&D companies.

The Chair: You said that if you had more money and more medicines, you could help more people. If I could wave a magic wand and double the amount of medicine available, would you and/or other similar organizations be able to get it to those who need it?

Mr. Shepherd: I would say yes, though not immediately. We work with a network of NGOs. We work with some large ones such as the Salvation Army that has a network of hostels around the world, CURE International, World Vision and groups like that. It might take a year or two from the waving of the wand until we execute it. I believe there is a need, and there are dedicated people around the world working in the medical care field.

We are trying to develop a project in Zimbabwe to go further than we do now. I estimate that we could double our volume in that country alone.

Senator Harb: There is a missing link to which you allude, I think. Namely, a large chunk of Africa and the countries within that chunk are not even members of the WTO. They are the least developed countries and do not have the resources or infrastructure. Many of those countries may not know we have programs in Canada to help them.

Do you see a role, for example, for our government, embassies in Africa and NGOs to reach out to Africa to create a level of awareness about making requests of countries like Canada among others to provide them with the resources that your organization and others can make available?

Le sénateur Harb : Vous nous dites indirectement que nous devons adopter une approche multidimensionnelle. À la seconde page de vos notes, vous déclarez ceci :

[...] L'Afrique a été un important point d'ancrage de notre travail. Nous fournissons des produits qui luttent contre les infections opportunistes liées au VIH-sida, contre la malaria et contre la tuberculose. Mais les quantités doivent être considérablement augmentées.

Vous nous dites que la situation est problématique, et tout le monde en convient, mais que nous n'en faisons pas encore assez. Est-ce bien cela?

M. Shepherd : Oui. Nous faisons du bon travail, mais nous ne pouvons pas aider beaucoup de gens. Nous sommes limités par notre budget et par la quantité de médicaments qui nous est fournie. C'était l'objectif des incitatifs fiscaux concernant les soins médicaux dont j'avais discuté avec le sénateur Hervieux-Payette. Le but était d'inciter les compagnies à faire don de médicaments grâce à une mesure fiscale.

Si nous avions plus d'argent et plus de médicaments, nous pourrions aider plus de gens. Les médicaments que nous donnent les compagnies génériques et les compagnies de R-D nous permettent d'aider environ 1,5 million de personnes chaque année.

Le président : Vous nous dites que si vous aviez plus d'argent et de médicaments, vous pourriez aider plus de gens. Si j'avais une baguette magique et que je pouvais doubler la quantité de médicaments disponible, est-ce que votre organisme et d'autres semblables au vôtre seraient en mesure de les acheminer à ceux qui en ont besoin?

M. Shepherd : Je vous dirais que oui, mais ce ne serait pas immédiat. Nous travaillons avec un réseau d'ONG. Nous collaborons avec quelques grandes organisations comme l'Armée du Salut, qui a des refuges un peu partout dans le monde, CURE International et Vision mondiale, entre autres. On pourrait avoir besoin d'un an ou deux après ce tour de magie pour tout mettre en œuvre. Je pense que les besoins sont là, et il y a des gens dévoués partout dans le monde qui travaillent dans le secteur des soins médicaux.

Nous tentons d'élaborer un projet au Zimbabwe afin d'en faire plus encore pour ce pays. J'estime que nous pourrions doubler notre volume au Zimbabwe seulement.

Le sénateur Harb : Il y a un élément manquant, et je crois que vous y faites référence, d'ailleurs. C'est que beaucoup de pays d'Afrique ne sont même pas membres de l'OMC. Il s'agit des pays les moins développés qui n'ont pas les ressources ou l'infrastructure nécessaires. Beaucoup de ces pays ignorent peut-être même que le Canada offre des programmes qui pourraient les aider.

Croyez-vous que notre gouvernement, les ambassades d'Afrique et les ONG, par exemple, pourraient contribuer à sensibiliser les pays d'Afrique au fait qu'ils peuvent demander à des pays comme le Canada de leur fournir les ressources que votre organisme et d'autres organisations peuvent leur offrir?

Mr. Shepherd: Yes, absolutely. One role of the Government of Canada would be through our embassies to let it be known that there are organizations in Canada willing to help. Another is on a diplomatic level, to help us with questions of customs clearance that are always a problem when we send medicines. At times, we have had to refuse to send vaccines particularly because we could not be guaranteed expeditious customs clearance in a receiving country. It would violate the need to protect the cold chain.

We work with the Department of Finance, CIDA and, at times, Foreign Affairs. I do not want to leave the impression that the Government of Canada is not involved. However, as we could do more, the government could also do more. We are all aware of the need; it is a question of allocation of resources and time.

Senator Zimmer: These are good intentions, but what is your success rate? Maybe it is not your responsibility. It is one thing is have a non-patent drug, lower costs and good intentions through NGOs and embassies to make shipments. However, in your experiences, which apparently are few, are there pirates within? It is fine and dandy with all these intentions to make the shipment, but if it is not making it, then the system must be reformed. Have you experienced the situation whereby it has been sent through the NGOs and embassies, but never makes it to the right places?

Mr. Shepherd: I am aware of one case in our 20-year history of moving \$300 million worth of medicine where medicine wound up in a drug store and was sold. I think there was a second case of diversion, but I cannot recall the details.

This goes back to the whole question of the controls we try to put in place. We demand an engagement that medicines will not be sold, trafficked or exchanged for services and competent medical staff at the other end must sign that the medicine was received. We need reports within 30 days and 90 days. It is all part of our tracking procedure.

No system is fool proof. You are always trying to do risk minimization. It is a critical part of what we do and of the partners with whom we deal. It might be the most demanding part of our work.

Senator Zimmer: I will add that when they had that huge storm in the southern part of the United States about 15 years ago, donations were made to build a village. Millions of dollars of lumber and equipment either rotted or was stolen. You have these experiences, but that is the bad apple in the barrel.

If you are saying there were only one or two such experiences, that is very low. It sounds like you have a very secure system.

M. Shepherd : Oui, absolument. Par l'entremise de ses ambassades, le gouvernement du Canada pourrait faire savoir qu'il existe des organismes au Canada qui sont prêts à les aider. Le gouvernement peut aussi jouer un rôle au niveau diplomatique, en nous aidant à remédier au problème de dédouanement qui se présente invariablement quand on expédie des médicaments. Nous avons dû à l'occasion refuser d'envoyer des vaccins parce qu'on ne pouvait nous garantir que le dédouanement se ferait assez rapidement dans le pays destinataire. On risquerait autrement de ne pas pouvoir préserver le produit à la température voulue à toutes les étapes de la manutention.

Nous travaillons avec le ministère des Finances, l'ACDI et, parfois, le ministère des Affaires étrangères. Loin de moi l'intention d'affirmer que le gouvernement du Canada ne fait rien. Cependant, si nous pouvons en faire plus, le gouvernement aussi. Nous sommes tous conscients que les besoins sont là; c'est une question de temps et d'attribution des ressources.

Le sénateur Zimmer : Les intentions sont certainement bonnes, mais quel est votre taux de réussite? Ce n'est peut-être pas de votre ressort. C'est une chose d'avoir accès à des médicaments non brevetés, de faire diminuer les coûts et de profiter des bonnes intentions des ONG et des ambassades pour envoyer les médicaments. Cependant, avez-vous été à même de constater que des pirates pouvaient profiter de la situation de l'intérieur, même si cela ne semble pas arriver très souvent? C'est merveilleux d'avoir l'intention de faire ces livraisons, mais si les médicaments ne se rendent pas, il faudra revoir le système. Avez-vous déjà eu vent d'une situation où les médicaments avaient été envoyés par l'entremise d'ONG et d'ambassades, sans jamais arriver à destination?

M. Shepherd : Notre organisme existe depuis une vingtaine d'années et nous avons coordonné la livraison de 300 millions de dollars en médicaments. Il n'est arrivé qu'une seule fois que les médicaments se retrouvent dans une pharmacie pour être vendus. Je crois qu'il y a eu un deuxième cas de détournement, mais je ne me rappelle pas des détails.

Cela nous ramène aux mesures de contrôle que nous tentons de mettre en place. Nous demandons aux parties de s'engager à ne pas vendre les médicaments, ni à en faire le trafic ni à les échanger contre des services, et le personnel médical compétent du pays destinataire doit signer un accusé de réception des médicaments. Des rapports doivent nous être soumis dans les 30 jours et dans les 90 jours. Ces mesures font partie de notre processus de surveillance.

Aucun système n'est à l'abri de la fraude. On tente toujours d'atténuer les risques. C'est une partie importante de notre travail, et il en va de même pour nos partenaires. C'est l'aspect le plus difficile de notre travail.

Le sénateur Zimmer : J'ajouterais, à titre d'exemple, que lorsque le Sud des États-Unis a été frappé par cette énorme tempête il y a environ 15 ans, on avait recueilli des dons en vue de construire un village. Des millions de dollars en bois d'œuvre et en équipement ont été volés ou ont fini par pourrir. Ce sont des choses qui arrivent, mais il faut séparer le bon grain de l'ivraie.

Si ce genre de situation ne s'est produite qu'une fois ou deux, c'est très peu. Votre système semble être très sécuritaire.

Mr. Shepherd: We like to think so and we hope so. I hate to say “yes” because the minute I do so, something will happen tomorrow. We work hard and we trust our partners.

In the last year we had suspicions about one partner. We stopped a shipment that was already in a container in our distribution centre in Mississauga and broke the relationship because we were not willing to take that risk.

Senator Gerstein: If I understood it correctly in your opening remarks, your medicines are donated by both Canadian generics and the innovators alike.

Mr. Shepherd: That is right.

Senator Gerstein: Subsequently in your comments, I thought I heard you say that you take your \$2 million budget and lever this into \$30 million worth of medicines. Is it all donated or are you using part or all of your budget to acquire drugs that you can lever off?

Mr. Shepherd: No, it is all donated. Let me clarify. The leverage is that our donors — CIDA, the industry, our partners and our individual donors — give us a budget of \$2 million to work with. Last year we moved \$32 million worth of medicines. On average, in a typical year, it is \$30 million worth of donated medicines. It is a 15-to-1 leverage.

Senator Gerstein: You are using the \$2 million that you are given for your operational costs, and you are acquiring through donations the \$30 million to \$32 million that you distribute, is that correct?

Mr. Shepherd: That is right. We do not buy medicines. The \$2 million covers staff salaries, office and shipping costs, running the warehouse, all the warehousing and so on.

Senator Gerstein: Now I understand. Could you expand a little on how you work with the generics and the innovators? How does the discussion go? How do you approach them? Do they approach you with what they have? Do they make it specifically for you?

Mr. Shepherd: It is both. Each year, about this time, we go to the companies and say, “Here are the needs we anticipate next year. We know what you manufacture. Could you give us “planned product.” In other words, “Could you donate at different stages during the year so it is always remaining well in date?” We do not want medicines that are near expiry because of quality issues and World Health Organization requirements. We have this ongoing dialogue with a company for planned product.

M. Shepherd : Nous aimons croire que oui et nous l'espérons. Je ne veux pas répondre par l'affirmative parce qu'aussitôt dit, il va se passer quelque chose demain. Nous travaillons fort et nous avons confiance en nos partenaires.

Au cours de l'année dernière, nous avons soupçonné un partenaire. Nous avons arrêté un chargement qui était déjà dans un conteneur de notre centre de distribution à Mississauga et nous avons rompu nos relations, car nous ne voulions pas courir ce risque.

Le sénateur Gerstein : Si j'ai bien compris votre exposé, les dons de médicaments proviennent de fabricants génériques et d'innovateurs canadiens sans distinction.

M. Shepherd : C'est exact.

Le sénateur Gerstein : J'ai cru vous entendre dire par la suite que votre budget de deux millions de dollars sert de levier pour obtenir des médicaments dont la valeur totalise 30 millions de dollars. S'agit-il entièrement de dons ou utilisez-vous une partie ou la totalité de votre budget pour acquérir des médicaments dont vous pouvez tirer parti?

M. Shepherd : Non, ce sont tous des dons. Permettez-moi de préciser comment fonctionne l'effet de levier. Nos donateurs — l'ACDI, les entreprises, nos partenaires et nos donateurs individuels — nous donnent un budget de fonctionnement de deux millions de dollars. L'an dernier, nous avons envoyé des médicaments dont la valeur totalisait 32 millions de dollars. En moyenne, au cours d'une année normale, on nous donne 30 millions de dollars en médicaments. Il s'agit d'un effet multiplicateur de 15 pour 1.

Le sénateur Gerstein : Vous utilisez les deux millions de dollars qui vous sont donnés pour vos coûts opérationnels et vous acquérez des médicaments donnés qui valent de 30 à 32 millions de dollars au total pour les distribuer. Est-ce exact?

M. Shepherd : Oui. Nous n'achetons pas de médicaments. Les deux millions de dollars couvrent les salaires du personnel, le loyer du bureau, l'expédition, l'exploitation de l'entrepôt, le loyer des locaux d'entreposage et ainsi de suite.

Le sénateur Gerstein : Je comprends, maintenant. Pouvez-vous étendre un peu sur votre relation de travail avec les fabricants génériques et les innovateurs? Comment se passent les discussions? Quelle est votre démarche? Est-ce qu'ils vous abordent avec leurs produits? Les font-ils expressément pour vous?

M. Shepherd : Les deux. Chaque année, à ce temps-ci, nous rencontrons les entreprises. Nous leur présentons la prévision des besoins pour l'année à venir. Nous savons ce qu'elles fabriquent et nous leur demandons de nous fournir une organisation de la production. En d'autres mots, nous voulons qu'elles planifient de faire des dons à divers moments au cours de l'année pour que les médicaments soient toujours à jour. Nous ne voulons pas de médicaments dont la date d'expiration approche pour des raisons de qualité et pour satisfaire aux exigences de l'Organisation mondiale de la Santé. Nous tenons constamment ce dialogue concernant l'organisation de la production avec une entreprise.

That is probably one quarter or one third of what we receive. It sometimes gets higher if we have a major project. For example, for this project in Afghanistan, we will require planned product to meet specific requirements from the approved drug list.

In addition, the drug industry will be in touch with us to say they have this product available. It might be an over-production or simply that sales were slower, but it is available before it loses its medical kick. Before we say yes, we will either see what our need is for that medicine or, in some cases, we will even contact NGO partners that we know well and say, "We have this. Can you use it and use it up before the expiry date?" That is how the model roughly works. It is dialogue.

Senator Gerstein: Could you give us some indication, of the \$30 million of medicines that you would have donated to you, approximately how many suppliers might that come from? Are we talking in the 10s, 20s, 100s?

Mr. Shepherd: We say we deal with 80 suppliers. However, I would think the overwhelming percentage comes from maybe 30 suppliers. In all fairness, that is tied to the products they manufacture. We are dealing with the developing world. We are sending basic, life-saving drugs — anti-malarials, antivirals, antibiotics and so on. The people whom our partners serve are not in the market for Botox or Viagra. It is basic medicines.

I say that to point out that it is not their fault if companies are legitimately manufacturing something that our partners do not need. I think 30 companies would account for the lion's share of what we send.

Senator Frum: As Senator Greene mentioned, there was one shipment used under the CAMR regime from Apotex to Rwanda. What is your understanding of why other generic companies have not used the program?

The explanation we received in general has been that it is the bureaucracy, the difficulty of using the program. Is that your feeling about why it has not happened?

Mr. Shepherd: The most honest answer I can give is that I do not know.

I know how Apotex feels; we work with Apotex. I have not heard the same argument from some of the other generic companies. However, the fact that I have not heard does not mean they have not had frustrations with the complications. We have a very focused relationship with the industry; for me to go further gets me into speculation and beyond knowledge.

Senator Frum: I am speculating here but listening to your prior answer to Senator Gerstein, I am wondering if the generics, in order to satisfy their humanitarian mandate, prefer to use you and donate product rather than going through a bidding or market process. Is that possible?

Ces dons représentent environ un quart ou un tiers des médicaments. Nous en avons parfois plus si nous avons un projet majeur. Par exemple, pour un projet en Afghanistan, nous allons exiger l'organisation de la production pour satisfaire aux exigences particulières de la liste de médicaments approuvés.

En outre, les entreprises pharmaceutiques nous contactent pour nous dire que tel produit est disponible. Il peut s'agir d'un excédent de production ou d'une plus grande lenteur dans les ventes, mais ce médicament est disponible avant qu'il ne perde son efficacité. Avant de dire oui, nous regardons d'abord quel est notre besoin quant à ce médicament ou, dans certains cas, nous contactons même les ONG partenaires que nous connaissons bien. Nous leur demandons si elles en ont besoin et si elles peuvent l'utiliser avant la date d'expiration. C'est à peu près ainsi que fonctionne le modèle. Il est fondé sur le dialogue.

Le sénateur Gerstein : Pouvez-vous nous donner une idée du nombre approximatif de fournisseurs qui vous donnent tous ces médicaments qui valent 30 millions de dollars? Parle-t-on de dizaines, de vingtaines ou de centaines?

M. Shepherd : Nous faisons affaire avec 80 fournisseurs. Cependant, la majeure partie provient d'une trentaine de donateurs. Honnêtement, tout est lié aux produits qu'ils fabriquent. Il est question de pays en développement. Nous leur envoyons des médicaments de survie de base — antipaludiques, antiviraux, antibiotiques et ainsi de suite. Les personnes que desservent nos partenaires n'ont pas besoin de Botox ou de Viagra, par exemple. Nous avons besoin de médicaments de base.

J'insiste là-dessus parce que ce n'est pas la faute des sociétés si elles fabriquent légitimement des produits dont n'ont pas besoin nos partenaires. Une trentaine d'entreprises représentent la part du lion des médicaments envoyés.

Le sénateur Frum : Comme l'a mentionné le sénateur Greene, le Rwanda s'est vu fournir un chargement d'Apotex en vertu des dispositions du RCAM. Selon vous, pourquoi les autres fabricants de produits génériques n'ont-ils pas fait appel au programme?

De manière générale, on nous explique que c'est en raison de la bureaucratie et de la difficulté à utiliser le programme. Croyez-vous que cette raison explique la situation?

M. Shepherd : La réponse la plus honnête que je peux vous donner, c'est que je n'en sais rien.

Je sais ce qu'en pense Apotex, car nous travaillons avec cette société. Certains autres fabricants de produits génériques ne m'ont pas donné un tel argument. Cependant, ce n'est pas parce qu'ils ne m'ont rien dit que les complications ne leur ont pas causé de frustrations. Notre relation avec les entreprises est très focalisée; je ne peux en dire plus sans tomber dans la spéculation et sans dépasser mes connaissances.

Le sénateur Frum : Je ne fais qu'interpréter, mais d'après votre réponse précédente à la question du sénateur Gerstein, je me demande si les fabricants de médicaments génériques, afin de s'acquitter de leur mandat humanitaire, préférèrent se servir de vous en vous donnant des produits plutôt que passer par un processus d'appel d'offres ou de marché. Est-ce possible?

Mr. Shepherd: It might be. I do know that the volume of medicines coming from the generic industry is increasing, and it is very significant to our work now.

The Chair: Before I thank you, that leaves the question hanging of what is the percentage, increasing or decreasing, that you get from the research-based companies?

Mr. Shepherd: The percentage obviously is decreasing since it has to sum to 100, but the actual value of the medicines is increasing. Since 2000, it has probably quadrupled and it has grown fairly consistently.

The Chair: What would be the rough division between generics and innovators?

Mr. Shepherd: About half and half last year.

Senator Greene: Are there other organizations like yours?

Senator Harb: Not as good.

Mr. Shepherd: We discussed this in the office. I am not aware of anyone. There are organizations in the U.S. that are similar to us. There are other organizations that take medicine and distribute it; I am aware of that. I do not think there is any direct comparator who would have the same focus of mission that we have. There are others who do some of the same work.

Senator Gerstein: Do you feel that the donation program of the generics and the innovators is primarily through yourself, or are they donating to other organizations in Canada that you might be aware of?

Mr. Shepherd: I know one manufacturer that donates significant amounts of medicines to another charity, but we do not discuss with the industry who donates what to us. That is sort of privileged information and they do not tell us to whom they donate. I could not go further than that. I know, however, that companies help other organizations.

The Chair: Thank you, Mr. Shepherd. Your testimony has been helpful to us and very frank, as Senator Harb said. We appreciate the answers that you have given to our questions. They will all be compiled for our ongoing study of this bill, and hopefully will lead to a helpful response from the committee.

[Translation]

We are pleased to welcome Professor Amir Attaran who is here to speak to us about Bill S-232.

[English]

Professor Attaran is an associate professor of law and population health and the holder of the Canada Research Chair in Law, Population Health and Global Development Policy at the University of Ottawa. He has worked to reduce the prevalence of malaria in Africa and has written in the fields of human rights,

M. Shepherd : Peut-être. Je peux vous assurer que le nombre de médicaments provenant des entreprises de médicaments génériques est en hausse et qu'ils occupent une place prédominante dans notre travail actuellement.

Le président : Avant de vous remercier, il me reste à vous poser la question du pourcentage des dons issus des sociétés de recherche; est-il à la hausse ou à la baisse?

M. Shepherd : De toute évidence, le pourcentage est en baisse, car il doit correspondre à 100, mais la valeur réelle de ces médicaments est en train d'augmenter. Depuis 2000, elle a probablement quadruplé et a crû de manière relativement constante.

Le président : Quelle serait la proportion des fabricants de produits génériques par rapport aux innovateurs?

M. Shepherd : L'an dernier, c'était environ moitié-moitié.

Le sénateur Greene : Existe-t-il d'autres organisations comme la vôtre?

Le sénateur Harb : Aucune n'est aussi efficace.

M. Shepherd : Nous en avons discuté au bureau. Je n'en connais pas d'autres. Il existe aux États-Unis des organisations semblables à la nôtre. Je sais que d'autres organisations acquièrent des médicaments pour les distribuer par la suite; j'en suis conscient. Je ne crois pas qu'il existe d'organisations dont l'orientation des objectifs est directement comparable à la nôtre, mais il y en a d'autres qui font le même genre de travail.

Le sénateur Gerstein : Avez-vous l'impression que les dons des fabricants de produits génériques et des innovateurs se font principalement par votre intermédiaire, ou en font-ils à d'autres organisations canadiennes que vous connaissez?

M. Shepherd : Je connais un fabricant qui donne d'importantes quantités de médicaments à un autre organisme caritatif, mais nous ne discutons pas avec les entreprises des bénéficiaires de leurs dons. C'est en quelque sorte un renseignement confidentiel; elles ne nous disent pas à qui elles font des dons. Je ne pourrais pas vous en dire plus. Je sais, toutefois, que des sociétés aident d'autres organismes.

Le président : Je vous remercie, monsieur Shepherd. Votre témoignage nous est utile, et vous avez été très franc, comme l'a déclaré le sénateur Harb. Nous vous savons gré des réponses que vous nous avez données. Nous en tiendrons compte dans le cadre de cet examen du projet de loi en cours, et elles mèneront, nous l'espérons, à une réponse positive du comité.

[Français]

C'est avec plaisir que nous accueillons M. Amir Attaran, qui vient nous parler du projet de loi S-232.

[Traduction]

M. Attaran est professeur associé de droit et de santé de la population et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit, santé de la population et politique du développement mondial à l'Université d'Ottawa. Il travaille à réduire la prévalence du paludisme en Afrique et il a écrit dans les domaines des droits de

health and international development. He has been invited here to share his views about Canada's Access to Medicine Regime and about reforms proposed to CAMR by Bill S-232.

Professor Attaran, you are well qualified. I have rarely heard of someone who is a PhD in biology and a lawyer. That is a strong combination. Please proceed with your presentation.

Amir Attaran, Associate Professor in the Faculties of Law and Medicine, University of Ottawa: You are quite right, Mr. Chair: My qualifications are as a lawyer and I studied the biomedical sciences for many years and received a PhD in that field.

I combined my two educational backgrounds and studied access to medicine problems for about a decade, currently at the University of Ottawa and previously in other positions at Harvard, Yale and Chatham House in London. I have advised both sides of the debate and I admire the contributions that both sides have made, such as those by Médecins Sans Frontières and by drug companies such as Novartis, both of which I advised. I have also advised the World Health Organization, the World Bank and the Government of Brazil on access to medicine issues over the years. Thus, when I approach this issue, I hope I do so as a centrist and as someone who does not want to have ideological goggles placed on the debate any longer.

It is my opinion that Bill S-232 will not work now and probably not ever. I am sure that you approach Bill S-232 with the best intentions and that the most diligent work has gone into it, along with the fondest hopes and prayers. Despite that, the bill will not likely improve public health for persons in poor countries very much, if at all. I will explain.

When CAMR was enacted in 2005, the reason d'être was to make it possible for poor countries, such as those in Africa, to buy generic versions of patented drugs manufactured in Canada. To make this possible, CAMR authorized patent overrides of a sort called, compulsory licences. Parliament believed at the time that by overriding patents in cases of acute humanitarian need, as for AIDS and malaria, poor countries would beat a path to Canada to buy medicines. However, it has not worked in that way, as you are well aware. Only one country, Rwanda, ever sought to buy Canadian generic medicines under the provisions of CAMR. That fairly gimmicky deal was entered into with Apotex and neither Rwanda nor Apotex wishes to repeat that experience. CAMR has been a one-shot wonder, we would find if we assessed it truthfully today. Bill S-232 is meant to fix CAMR and to make it systematically workable, but I believe strongly that it will fail to do that. Why?

In a correct diagnosis, CAMR has failed for economic reasons, not for legal reasons. Where the causes of CAMR's failures are deeply economic, it stands to reason that amending the

la personne, de la santé et du développement international. Nous l'avons invité à nous présenter son avis sur le Régime canadien d'accès aux médicaments et sur les modifications proposées au RCAM par le projet de loi S-232.

Monsieur Attaran, vous êtes bien qualifié. J'ai rarement entendu parler de quelqu'un qui est à la fois titulaire d'un doctorat en biologie et juriste. C'est une combinaison forte. Je vous laisse faire votre déclaration préliminaire.

Amir Attaran, professeur associé pour les facultés de droit et de la médecine, Université d'Ottawa : Vous avez bien raison, monsieur le président : je suis avocat et j'ai étudié les sciences biomédicales pendant de nombreuses années pour enfin obtenir un doctorat dans ce domaine.

J'ai combiné mes acquis dans les deux domaines pour étudier les problèmes d'accès aux médicaments depuis une dizaine d'années; je suis actuellement à l'Université d'Ottawa et j'ai occupé d'autres postes auparavant à Harvard, à Yale et au Chatham House de Londres. J'ai conseillé les deux côtés du débat. J'admire l'apport de chacune des parties, tel que l'apport de Médecins Sans Frontières et des entreprises pharmaceutiques comme Novartis, que j'ai tous deux conseillés. Au cours des années, j'ai également offert mes conseils à l'Organisation mondiale de la Santé, la Banque mondiale et le gouvernement du Brésil sur des questions d'accès aux médicaments. Ainsi, j'espère aborder cette question en toute neutralité; je ne veux plus avoir de lunettes idéologiques.

Je suis d'avis que le projet de loi S-232 ne donnera pas les résultats escomptés maintenant, et probablement jamais. Je suis certain que vous avez les meilleures intentions en abordant ce projet de loi, que vous y avez accordé la plus grande diligence et que vous y avez mis vos prières et vos espoirs les plus fervents. Malgré cela, le projet de loi n'améliorera probablement pas beaucoup la santé publique des habitants des pays les plus pauvres, voire pas du tout. Je m'explique.

Lorsque le RCAM a été édicté en 2005, sa raison d'être était de permettre aux pays pauvres, comme ceux de l'Afrique, d'acheter l'équivalent générique de médicaments brevetés fabriqués au Canada. Pour ce faire, le RCAM a autorisé la dérogation aux brevets du type appelé « licences obligatoires ». Le Parlement estimait alors que, grâce à la dérogation aux brevets en cas de nécessité humanitaire grave comme le sida et le paludisme, les pays pauvres se seraient frayé un chemin vers le Canada pour acheter des médicaments. Cependant, comme vous le savez bien, les choses se sont déroulées autrement. Un seul pays, le Rwanda, a demandé à acheter des médicaments génériques canadiens en vertu des dispositions du régime. Cette affaire relativement rusée a été conclue avec Apotex, et ni le Rwanda ni Apotex ne souhaitent répéter cette expérience. Si nous évaluons le RCAM aujourd'hui, nous pourrions conclure que c'était une affaire isolée. Le projet de loi S-232 vise à corriger le régime pour qu'il donne tous les résultats escomptés, mais je crois fermement qu'il ne parviendra pas à cette fin. Pourquoi donc?

Une analyse juste révèle que le RCAM a échoué pour des raisons économiques et non pour des raisons juridiques. Étant donné que les échecs du RCAM ont été causés par des raisons

housekeeping provisions of the law is not likely to help. Now, please follow me closely for the next two minutes because this is the most important point that I can impart.

We would all agree that CAMR exists to foster the export of Canadian generics to poor countries; but obviously for that export to take off, the precondition is that Canadian generics must be price competitive with other generics on the global market. That is necessary as a starting point. The trouble is that through no fault of CAMR or those who worked for it, Canadian generics are possibly the most expensive generics in the world. Therefore, no poor country is eager to buy them.

Let me share with you some data from this report of the federal government's Patented Medicine Price Review Board. I will be referring to data on page 11, for your reference later. In 2006, the Patented Medicine Price Review Board compared generic prices in Canada and abroad. It found that compared to Canada, generics in America cost 35 per cent less, in Finland 51 per cent less and in New Zealand 77 per cent less. In that study, Canadian generics were actually more expensive than generics in any other country.

Here is the most important point: What poor country in its right mind would buy generics from Canada that it could buy elsewhere for half or less than half the price? The poor country doing its comparison shopping would rather buy from America, Europe, India, China or perhaps New Zealand — anyone but Canada.

In tweaking the rules of patent law, Bill S-232 misses that point entirely, for it does not alter the economic reality that Canada's generic medicines are overpriced by global standards. Put it this way: If you think of Bill S-232 as a magic wand that can be waved to make all patent barriers disappear, the fact remains that today, for existing unpatented Canadian generics, this country is not price competitive as a supplier.

Poor countries get a better price buying elsewhere. That is why CAMR has lacked traction over the years and an effort in Bill S-232 to fix it is effort misspent.

I realize that my testimony is perhaps surprising in this regard, because I am an advocate of doing the most possible to treat people in developing countries for diseases that are treatable. You have heard from others that Canada's patent laws are a terrible problem and that with a little amendment to the laws this country can make a big difference to global health. I respectfully disagree with that point of view.

While I have too many reasons to cover in my 10 minutes, let me offer some examples where the supporters' analysis is illogical. For instance, supporters of Bill S-232 say it is necessary to remove the rule in CAMR that a compulsory licence expires after two

profondément économiques, il va de soi que la modification des dispositions d'ordre administratif de la loi ne va probablement pas nous aider. J'aimerais que vous suiviez attentivement pendant les deux prochaines minutes parce que c'est là le point le plus important que je puisse vous donner.

Nous convenons tous que le RCAM a pour objectif de favoriser l'exportation de médicaments génériques canadiens vers les pays pauvres. Or, bien entendu, il faut d'abord que les prix des médicaments génériques canadiens soient concurrentiels sur le marché mondial pour que l'exportation réussisse. C'est un préalable. L'ennui, c'est que, sans que ce soit la faute du RCAM ou de ceux qui y ont mis des efforts, les médicaments génériques canadiens sont probablement les plus chers au monde. Par conséquent, aucun pays pauvre n'est désireux de les acheter.

Permettez-moi de vous faire part de quelques données du rapport du Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés Canada. Ces données se trouvent à la page 11 du document que vous pourrez consulter ultérieurement. En 2006, le CEPMB a comparé le prix des médicaments génériques au pays et à l'étranger. Le rapport révèle que, par rapport au Canada, les médicaments génériques coûtaient 35 p. 100 de moins aux États-Unis, 51 p. 100 de moins en Finlande et 77 p. 100 de moins en Nouvelle-Zélande. Selon cette étude, les médicaments génériques étaient plus chers au Canada que dans tout autre pays.

Voici l'élément le plus important. À votre avis, quel pays pauvre va penser à acheter des médicaments génériques du Canada qu'il peut acheter ailleurs pour la moitié du prix ou moins? Le pays pauvre qui compare les prix en vue d'acheter ses médicaments se tournerait plutôt vers les États-Unis, l'Europe, l'Inde, la Chine ou peut-être la Nouvelle-Zélande — n'importe quel pays sauf le Canada.

En modifiant légèrement le règlement du droit des brevets, le projet de loi S-232 passe tout à fait à côté de ce problème, car il ne change pas la réalité économique qui veut que les médicaments génériques canadiens sont trop chers par rapport aux normes mondiales. Voici comment je vois les choses. Vous croyez peut-être que le projet de loi S-232 peut faire disparaître tous les obstacles au brevet comme on agit avec une baguette magique. Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, le Canada n'est pas concurrentiel en tant que fournisseur de médicaments génériques non brevetés.

Les pays pauvres obtiennent un meilleur prix d'achat ailleurs. C'est pourquoi le RCAM a manqué de vapeur au cours des années. Ce serait une perte de temps de vouloir le corriger au moyen du projet de loi S-232.

Je comprends que mon témoignage puisse vous surprendre à cet égard, car je fais de mon mieux pour me porter à la défense des habitants de pays en développement aux prises avec des maladies que l'on peut soigner. D'autres témoins vous ont dit que les lois canadiennes sur les brevets sont un problème grave et qu'un léger amendement pourrait améliorer grandement la santé mondiale. Sauf leur respect, je ne saurais pas à ce point de vue.

J'aurais trop de raisons à vous donner pour les 10 minutes dont je dispose, permettez-moi de vous donner quelques exemples de l'illogisme de l'analyse des partisans. Par exemple, les partisans du projet de loi S-232 disent qu'il est nécessaire de supprimer la règle

years. Currently, it expires automatically two years after issuance. Remove that expiry date, say the supporters of the bill, and CAMR will blossom.

However, do a thought experiment with me. All 27 countries of the European Union have laws that are similar to CAMR, except that in the European version, there is no expiry date; the compulsory licence is eternal. Likewise in India and China — they have laws similar to CAMR. There is no expiry date on the compulsory licence.

If the expiry date in Canada's law were truly a bottleneck, you would expect to see the European, Chinese or Indian approaches without an expiry date working better than Canada's law. That is not the case. Among the super powers of the European Union, India and China — obviously more significant a grouping than Canada, 29 countries in all — the equivalent laws to CAMR have never been used, not once. The result of those laws has been to produce zero medicines taken by zero patients for zero public health benefit to date — a total failure.

I should add that much the same argument, looking to other countries' laws and their experience with those laws, could be made with respect to the other desires expressed by the supporters of Bill S-232; for example, the proposal to eliminate the list of medicines eligible for compulsory licences. This has already been tried elsewhere, notably in the European Union and in India, and it has also had no useful effect. Those laws have never been used.

Please understand what I am about to say is in no way intended to cause offence; it is intended to make a point and do so in a way that one can introspect on it. It sounds a little naive perhaps or lacking in humility when someone in Canada offers up a bill to make CAMR succeed, where equally creative and intelligent legislators in the advanced countries in the European Union, plus China, plus India, plus Norway — I could go on — have tried and come to naught.

The parliaments in those countries have experimented and turned the knobs of patent law and compulsory licensing into every configuration that one might imagine. Still it has not worked.

I wish that I had a new magic amendment that I could offer to Bill S-232 that has not been tried before in these other countries' laws, and which therefore holds out some hope. I am not aware of anything in Bill S-232 that has not been tried elsewhere fruitlessly.

This is not to say that the Senate should cease caring about public health in the poor countries. Far from it; please maintain your interest. However, it is to say that if you want to make a difference, please take the energies that are now absorbed in the futile endeavour to better CAMR and steer those energies into more constructive law reforms of other kinds.

du RCAM selon laquelle une licence obligatoire expire après deux ans. Actuellement, elle expire automatiquement deux ans après son octroi. Les partisans du projet de loi demandent l'élimination de cette date d'expiration pour que le RCAM s'épanouisse.

Cependant, arrêtons-nous un instant pour y penser. Les 27 pays de l'Union européenne ont des lois semblables au RCAM, sauf qu'il n'y a pas de date d'expiration dans la version européenne. La licence obligatoire est valide à vie. L'Inde et la Chine ont également des lois semblables au RCAM. La licence obligatoire n'a pas de date d'expiration.

Si la date d'expiration de la loi canadienne était un véritable goulot d'étranglement, on s'attendrait à ce que les méthodes sans date d'expiration de l'Europe, la Chine ou l'Inde donnent de meilleurs résultats que la nôtre. Or, ce n'est pas le cas. Parmi les superpuissances que sont l'Union européenne, l'Inde et la Chine — qui constituent de toute évidence un groupe plus important que le Canada, avec 29 pays au total —, les lois équivalentes au RCAM n'ont jamais été utilisées, pas une seule fois. Ces lois n'ont produit aucun médicament, qu'aucun patient n'a pris, et il n'y a eu aucun avantage pour la santé publique à ce jour — un échec total.

Je dois ajouter que, si l'on examine les lois d'autres pays et leur expérience juridique, le même argument est sensiblement valable en ce qui concerne les autres désirs des partisans du projet de loi S-232. Prenons l'exemple de la proposition visant à éliminer la liste de médicaments admissibles à des licences obligatoires. Cela a déjà été tenté ailleurs, notamment dans l'Union européenne et en Inde, et n'a également eu aucune utilité. Les pays n'ont jamais recourus à ces lois.

J'aimerais que vous compreniez que ce que je m'apprête à dire ne se veut aucunement offensant; je souhaite faire valoir un argument pour que l'on puisse l'approfondir. Il me semble un peu naïf, peut-être, ou arrogant de vouloir proposer un projet de loi au Canada pour que le RCAM fonctionne, tandis qu'ont échoué les législateurs tout aussi créatifs et intelligents des pays avancés de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent la Chine, l'Inde, la Norvège et ainsi de suite.

Les parlements de ces pays ont mené leurs expériences et essayé toutes les configurations inimaginables quant au droit des brevets et aux licences obligatoires. Néanmoins, ces efforts ont été vains.

J'aimerais pouvoir présenter un nouvel amendement magique au projet de loi S-232 que les lois de ces autres pays n'ont pas déjà tenté et qui serait donc quelque peu prometteur. Tout ce que comporte le projet de loi S-232 semble avoir été essayé ailleurs sans succès.

Cela ne signifie pas que le Sénat doit cesser de se soucier de la santé publique dans les pays pauvres, loin de là; maintenez votre intérêt. Cependant, si vous voulez changer les choses, utilisez l'énergie actuellement consacrée aux efforts futiles d'amélioration du RCAM pour modifier autrement la loi, et ce d'une manière plus constructive.

For example, fix the problem of CIDA's budget for ongoing health needs like childhood immunization and malaria prevention — things that take place year after year. The budget at CIDA fluctuates wildly. Please solve that problem.

Please put a stop to the shameful fact that Canada exports asbestos to developing countries, when every other civilized nation long ago stopped doing that practice and exited that deadly trade.

By putting the Senate's efforts into these and other attainable objectives, you can help the health of the world's poorest for real and we can feel proud as Canadians for real. That would be a better accomplishment than any theoretical changes to CAMR.

I will be glad to take your questions, and I thank you for your time and your attention.

The Chair: You said you have not seen anything in CAMR that has not been tried elsewhere, without success. An opponent might say to you, look, who knows? Maybe this is the time that we will hit a home run so why not give it a crack anyway?

The only argument I heard in testimony against that was that Bill S-232's proposals are contrary to the World Trade Organization's rules and regulations, and that it would skate us offside if we were to pass Bill S-232. Do you have an opinion on that?

Mr. Attaran: Let me give you a different reason, apart from that, as to why this is effort misspent. There are many rationales for enacting legislation. However, the rationale of let us try because it could not do harm, which is essentially your point, is possibly the weakest argument.

Many things compete for time on the Senate's calendar. An amendment about which the best that can be said is at least it will not hurt is fairly low in priority when there are real problems that need real attention and for which the legislative path is clear.

In other words, there is an opportunity cost. Each time CAMR comes up for debate in the House or Senate it drives from discussion those more tangible things we could do. One million women will die in pregnancy and childbirth this year. Roughly the same number of children will die of malaria. In Africa, a small minority of persons get access to antiretroviral medicines for AIDS. Those are real problems. To put time toward CAMR when there is ample demonstration in other countries that it is an utterly futile exercise in terms of results detracts from discussing problems for which you may have ready solutions.

I do not see the downside as possibly going offside with WTO rules. I will say that I do not think we would be offside, but there is a much more significant downside to me. That is the crowding out of the public health agenda in both the Senate and the House that this bill has brought about in the last few years.

Par exemple, vous pourriez régler le problème du budget de l'ACDI pour les besoins continus de santé comme la vaccination infantile et la prévention du paludisme — des activités qui se répètent d'une année à l'autre. Le budget à l'ACDI connaît de fortes fluctuations. Pourquoi ne vous attaqueriez-vous pas à ce problème?

Mettez un terme à l'exportation d'amiante aux pays en développement, qui est honteuse, alors que tous les autres pays civilisés ont depuis longtemps cessé cette pratique et quitté ce commerce mortel.

Si le Sénat s'efforce d'atteindre ces fins et d'autres objectifs réalisables, vous allez vraiment aider à améliorer la santé des plus pauvres du monde. Nous pourrions ainsi nous sentir vraiment fiers d'être des Canadiens. Voilà un meilleur accomplissement que d'apporter des modifications théoriques au RCAM.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions. Je vous remercie de m'avoir accordé votre temps et votre attention.

Le président : Vous avez affirmé que tout ce que comporte le RCAM a été tenté ailleurs, sans succès. Un détracteur vous dirait que l'on ne sait jamais, cette fois pourrait être la bonne. Pourquoi ne pas essayer de toute façon?

Dans le cadre de ces audiences, nous avons entendu un seul contre-argument, selon lequel les propositions du projet de loi S-232 contreviennent au règlement de l'Organisation mondiale du commerce. L'adoption du projet de loi S-232 nous mettrait donc hors jeu. Quelle est votre opinion à cet égard?

M. Attaran : Permettez-moi de vous donner une autre raison que celle-là pour vous prouver que c'est perdre son temps que d'y consacrer ces efforts. Il existe de nombreuses raisons pour édicter les lois. Cependant, la logique selon laquelle essayer ne peut pas faire de tort, ce que vous semblez dire, est peut-être le plus faible des arguments.

Beaucoup de travaux du Sénat entrent en compétition pour occuper le temps des sénateurs. Lorsque le mieux que l'on puisse dire sur un amendement, c'est qu'il ne fera pas de tort, la priorité est assez faible, surtout quand il y a de vrais problèmes qui nécessitent réellement votre attention et pour lesquels la voie législative est déjà tracée.

En d'autres termes, il y a un coût de renonciation. Chaque fois que le RCAM est débattu à la Chambre des communes ou au Sénat, nous écartons de la discussion les actions plus tangibles à mener. Cette année, un million de femmes vont mourir durant leur grossesse ou leur accouchement. Le même nombre d'enfants environ vont mourir du paludisme. En Afrique, seulement un petit nombre de personnes ont accès aux antirétroviraux contre le sida. Ce sont des problèmes réels. Le fait d'accorder du temps au RCAM, quand cet exercice s'est avéré tout à fait inutile en termes de résultats à l'étranger, nuit à la discussion de problèmes pour lesquels vous avez peut-être des solutions toutes prêtes.

Je ne considère pas que la dégradation de la conjoncture puisse être hors jeu avec le règlement de l'OMC. Je ne crois pas que nous serions tenus à l'écart, mais il y a un effet négatif beaucoup plus important pour moi. C'est l'effet d'éviction du programme de santé publique au Sénat et à la Chambre des communes qu'a provoqué ce projet de loi au cours des dernières années.

Senator Harb: First, you said that no one has really taken advantage of what is on the table. It strikes me that it could be one of two problems. Either developed countries are not reaching out to Africa to inform them of the program or African countries themselves are not calling on the developed countries to supply medicine. Which is the cause in your opinion?

Mr. Attaran: It is the second item exclusively. It is certainly not the first item.

Senator Harb: African countries are not reaching out to developed countries to ask for the medicine?

Mr. Attaran: When a recipient foreign country wishes to make use of the flexibilities provided in the WTO agreement on public health, it must notify the WTO of its intention to do so. Those notifications have not been forthcoming.

Senator Harb: How many least developed countries are members of the WTO?

Mr. Attaran: Most, I do not know the precise number.

Senator Harb: For example, out of Africa's 49 countries?

Mr. Attaran: I would have to count, but I think probably over half are WTO members.

Senator Harb: Would you be surprised to know that the vast majority of those countries do not have representation in Geneva at the WTO?

Mr. Attaran: No, I am not surprised at all.

I am reminded of a trip I took to Malawi years ago to advise the government on these issues. On that occasion, I briefed the government about the emerging law at the WTO. It was clear to me they had rather little capacity to make use of it.

However, the point is that there are many more advanced countries that have the capacity to make use of it. I mentioned that I had also advised Brazil. Brazil is a country that could use the WTO and is not. There are also many others that are not. It is because this solution is one currently looking for a problem that it is not used.

Senator Harb: Why?

Mr. Attaran: You have all heard of problems looking for a solution. Here we have a solution looking for a problem. It is quite the other way around.

Most developing countries are able to gain access to the medicines they need by buying on the international market from countries where the medicines are not patented, buying through designated programs for particular products as may be run by UNICEF or the Global Fund or by obtaining donations as you heard in the previous hour. The mechanism provided in CAMR has fallen into non-use.

I suppose you can say, perhaps, some day it may be used. You are entitled to that point of view. Frankly I think it is naive having been in the field for 10 years now. I encourage that before you put further effort into this bill to have a concrete scenario in mind such

Le sénateur Harb : Premièrement, vous dites que personne n'a vraiment profité de ce qui est offert. Il me semble qu'il peut s'agir de l'un des deux problèmes suivants : soit les pays développés n'informent pas l'Afrique du programme, soit les pays africains eux-mêmes ne demandent pas aux pays développés de fournir des médicaments. À votre avis, quelle en est la cause?

M. Attaran : C'est exclusivement la seconde raison. Ce n'est certainement pas la première.

Le sénateur Harb : Ainsi, les pays africains ne demanderaient pas aux pays développés de fournir des médicaments?

M. Attaran : Lorsqu'un pays bénéficiaire étranger souhaite avoir recours à la marge de manœuvre de l'accord sur la santé publique de l'OMC, il doit aviser l'OMC de son intention. L'organisation n'a pas reçu de tels préavis.

Le sénateur Harb : Combien de pays les moins avancés sont membres de l'OMC?

M. Attaran : La plupart; je n'ai pas le nombre précis.

Le sénateur Harb : Par exemple, sur les 49 pays de l'Afrique?

M. Attaran : Il faudrait que je compte, mais plus de la moitié des pays sont probablement membres de l'OMC.

Le sénateur Harb : Seriez-vous surpris d'apprendre que la vaste majorité de ces pays ne sont pas représentés à l'OMC à Genève?

M. Attaran : Non, je ne suis pas du tout surpris.

Je me souviens d'un voyage que j'ai fait au Malawi il y a quelques années pour conseiller le gouvernement sur ces questions. À cette occasion, j'ai brefé le gouvernement sur la nouvelle loi de l'OMC. Il m'est apparu que le pays avait clairement une capacité plutôt limitée pour en profiter.

Cependant, le problème, c'est qu'il y a beaucoup plus de pays avancés qui ont la capacité d'y avoir recours. J'ai mentionné que j'ai également conseillé le Brésil. C'est un pays qui pourrait faire appel à l'OMC, mais qui ne le fait pas. Il en existe aussi beaucoup d'autres qui ne le font pas. Cette loi est inutilisée parce que cette solution est à la recherche d'un problème.

Le sénateur Harb : Pourquoi?

M. Attaran : Nous avons tous entendu parler de problèmes à la recherche d'une solution. Dans ce cas-ci, nous avons une solution en quête d'un problème. Tout se fait à l'envers.

La plupart des pays en développement sont en mesure d'accéder aux médicaments dont ils ont besoin en achetant sur le marché international dans les pays où les médicaments ne sont pas brevetés, en achetant par l'intermédiaire de programmes désignés pour des produits particuliers qui peuvent relever d'UNICEF ou du Fonds mondial ou en obtenant des dons, comme vous l'avez entendu dans l'heure précédente. Le mécanisme prévu dans le cadre du RCAM a cessé d'être utilisé.

Je présume que vous pouvez dire qu'il sera peut-être utilisé un de ces jours. Vous avez le droit d'avoir ce point de vue, mais après avoir travaillé dans le domaine depuis maintenant 10 ans, je crois franchement que c'est naïf. Avant d'accorder des efforts

that if you were to pass the bill and it were to become law, then but for the law, the medicine would not have reached the developing countries. I am not aware of such a scenario at present.

Senator Harb: I think you are being too general. Is that what we have? The system is very noble. There was an agreement in order to make drugs available to least developed countries and developing countries that need them. Everyone agreed on that.

However, there do not seem to be takers. Some of the witnesses that appeared before the committee told us the reason people are not buying from developed countries is because of cost. They are buying from China, India and Brazil and so on. For first-line medications, they have the ability to buy it cheaper than we sell it for here. They told us that second-line medications, more advanced medications, are where the problem is. That is what this whole discussion is about, to find the mechanism to facilitate the availability of the product to those countries.

From my perspective, the problem is twofold. Least developed countries do not have the capacity to ask or do not know how. Developed countries are not doing their job to reach out to those countries and telling them about the program and what they can have. That is what I believe.

Mr. Attaran: I strongly disagree with you. In my experience, there is not a shortage of consultants at the international level who can assist developing countries to make use of this mechanism. That is not to say those consultants are always deployed to the right places, but they exist.

If it is a public education question as you say, that will not be addressed by the bill before you.

I can only emphasize that many other countries — the 27 of the EU, for instance — have laws that are already able to be used more easily and without some of the constraints that persons see in CAMR. In some cases, those persons are correct. Europe has a long tradition of closeness with Africa following the colonial era, which we do not have. There is a great deal more back and forth between Africa and Europe than Africa and Canada. Even with all those advantages, the laws in Europe have not been used.

I think it is fanciful that we could amend Canada's law in any way that Canada will succeed where 27 European countries have given it their best and not succeeded. It is hubris and it is something about which we must be quite careful.

Senator Zimmer: Thank you for an inspiring presentation. You have me excited.

If Canada's generics are overpriced, how and why did the deal with Rwanda occur? You call it a one-shot wonder. Was it a mistake?

Mr. Attaran: We do not know what price was specifically offered to Rwanda or whether the public price was somehow subsidized through other channels. There has not been adequate transparency around that deal.

supplémentaires à ce projet de loi, je vous recommande de concevoir un scénario concret. Par exemple, si vous adoptiez le projet de loi et que celui-ci devenait loi, alors si ce n'était de la loi, les pays en développement ne recevraient pas les médicaments. Je doute qu'un plan du genre existe actuellement.

Le sénateur Harb : Je crois que vous parlez de manière trop générale. Est-ce ce que nous avons? Le système est très noble. Il y avait un accord en vue de rendre les médicaments accessibles aux pays les moins avancés et aux pays en développement qui en ont besoin. Tout le monde en a convenu.

Cependant, il ne semble pas y avoir de preneurs. Certains témoins qui ont comparu devant le comité nous ont dit que les gens n'achètent pas de médicaments des pays développés en raison des coûts. Ils achètent de la Chine, de l'Inde, du Brésil et ainsi de suite. Ils ont la capacité d'acheter les médicaments de base à un prix plus bas que notre prix de vente. Les témoins nous ont dit que le problème est lié aux médicaments plus avancés. C'est ce sur quoi porte toute cette discussion : il faut trouver un moyen de faciliter l'accessibilité du produit à ces pays.

À mon avis, le problème est double. Les pays les moins avancés n'ont pas la capacité de faire appel à nous ou ne savent pas comment. Qui plus est, les pays développés ne font pas leur travail d'aller vers ces pays pour leur parler du programme et de ce qu'il leur offre. Voilà ce que j'en pense.

M. Attaran : Je suis entièrement en désaccord avec vous. Par expérience, je sais qu'il ne manque pas de consultants à l'échelle internationale pour aider les pays en développement à tirer parti de ce mécanisme. On n'envoie pas toujours ces consultants au bon endroit, mais ils existent.

Si c'est une question d'éducation du public comme vous le dites, le projet de loi dont vous êtes saisis ne règle pas le problème.

Je ne peux que répéter que de nombreux autres pays, dont les 27 pays de l'UE, ont des lois qui peuvent être utilisées plus facilement, et ce sans certaines contraintes que voient les personnes dans le cadre du RCAM. Dans certains cas, ces personnes ont raison. L'Europe a une longue histoire de proximité avec l'Afrique depuis l'ère coloniale, ce qui n'est pas notre cas. Il y a beaucoup plus d'échanges entre l'Afrique et l'Europe qu'entre l'Afrique et le Canada. Malgré tous ces avantages, les lois européennes n'ont pas été utilisées.

Selon moi, c'est rêver en couleur de penser que nous pouvons modifier la loi canadienne de sorte que le Canada réussisse là où les 27 pays européens ont fait de leur mieux, sans succès. C'est de l'orgueil démesuré; il faut être très prudents à cet égard.

Le sénateur Zimmer : Je vous remercie de m'avoir inspiré lors de votre exposé. Je suis tout excité.

Si les médicaments génériques canadiens coûtent trop cher, comment et pourquoi le marché avec le Rwanda a-t-il été conclu? Vous avez dit qu'il s'agissait d'une affaire isolée. Était-ce une erreur?

M. Attaran : Nous ne savons pas exactement quel est le prix qui a été offert au Rwanda ou si le prix public a été subventionné autrement. Il n'y a pas eu suffisamment de transparence dans cette affaire.

I know that neither side to that deal wishes to repeat the experience. This means that for whatever reason, and it is not known, there is dissatisfaction. It is the only time that the WTO exception has been used in the world by any country. In fact, if one were keeping a scoreboard of how often laws were used, CAMR in Canada would have scored one and the rest of the world zero. We are actually in the lead.

There could be an argument made to not mess with success. It is not an argument I would choose to make, but logically one could make it. It would not be wise to get ahead of the facts. If in a few years a public health situation emerges where but for some relaxation of patent law patients cannot be treated, I would be the first to tell you to relax the law.

When I advised Brazil, it was in the context of a WTO lawsuit that the U.S. had brought against Brazil. I was on the Brazilian side. I am not before you as a diehard advocate of patent law. Rather, I am an advocate of public health and access to medicines. I caution you against the central planning mindset in which we think we can draft a bill that will work in some future context. Central planning does not function. It is better to wait for the set of facts and to legislate as needed to solve the specific problem when it arises.

Senator Zimmer: The one-shot wonder speaks for itself.

Mr. Attaran: Sadly, it does so.

Senator Zimmer: India's patent laws prohibit the manufacturing of generic versions of pharmaceutical products after 2005. Why is that?

Mr. Attaran: India had to introduce patentability of medicines under WTO rules as a transitional country. It has now done so. It could be that in the future, the ability of Indian companies to meet the needs of the developing world will be lessened because of that development. Could we have a problem in the future for this reason? Yes, we could have, but we should wait until that time so that we understand the true nature of the problem and can better direct our proposed legislative solutions to it, rather than trying to anticipate it at the present time.

It should also be borne in mind that not everything to do with access to medicines is best solved by compulsory licence. In 2003, I had the privilege to negotiate a voluntary licensing scheme between a pharmaceutical company and a nonprofit organization that supplied Médecins Sans Frontières with its medicines. In what was at the time a heated public policy climate, we were able to come up with a framework for voluntary licensing that has since been followed by several pharmaceutical companies to supply their products in African countries. GlaxoSmithKline, Merck, Boehringer Ingelheim and others followed that scheme. That scheme of negotiated voluntary licensing has been responsible for treating immeasurably more patients than has any compulsory licensing scheme to date.

Je sais qu'aucune des deux parties ne tient à répéter l'expérience. Cela signifie que, pour une raison quelconque, qui est inconnue, il y a eu des mécontentements. C'est la seule fois au monde qu'un pays a eu recours à l'exception de l'OMC. En fait, si l'on tenait un tableau de pointage sur la fréquence d'utilisation des lois, le RCAM canadien aurait un point et le reste du monde, zéro. Nous sommes actuellement en tête.

On pourrait faire valoir le fait qu'on ne plaisante pas avec le succès. Je ne choiserais pas de présenter cet argument, mais on pourrait le faire en toute logique. Il ne serait pas sage d'aller au-delà des faits. Si, dans quelques années, il se présentait une situation de santé publique où des patients ne pouvaient être traités en raison du manque de souplesse du droit des brevets, je serais le premier à vous dire d'assouplir la loi.

Lorsque j'ai conseillé le Brésil, c'était dans le cadre d'une poursuite de l'OMC qu'avaient intentée les États-Unis contre le Brésil. Je travaillais pour les Brésiliens. Je ne témoigne pas aujourd'hui comme un défenseur jusqu'au-boutiste du droit des brevets. Je suis plutôt un partisan de la santé publique et de l'accès aux médicaments. Je vous mets en garde contre la mentalité de planification centrale selon laquelle nous pensons pouvoir rédiger un projet de loi qui portera fruits dans un contexte à venir. La planification centrale ne donne pas les résultats escomptés. Il est préférable d'attendre de voir l'ensemble des faits et de faire voter une loi si nécessaire pour résoudre le problème spécifique quand il survient.

Le sénateur Zimmer : L'affaire isolée se passe de commentaires.

M. Attaran : C'est triste, mais oui.

Le sénateur Zimmer : Les lois sur les brevets de l'Inde interdisent la fabrication de produits pharmaceutiques génériques après 2005. Pourquoi donc?

M. Attaran : En tant que pays de transition, l'Inde a dû introduire la brevetabilité des médicaments en vertu du règlement de l'OMC, ce qu'elle a fait. Il se pourrait qu'à l'avenir, la capacité des entreprises indiennes à satisfaire les besoins des pays en développement soit réduite en raison de ce développement. Pourrions-nous avoir un problème à l'avenir pour cette raison? Oui, c'est possible, mais nous devrions attendre jusque-là afin de comprendre la vraie nature du problème et de mieux orienter nos solutions législatives vers ce problème, plutôt que d'essayer de l'anticiper tout de suite.

Il convient également de garder à l'esprit qu'une licence obligatoire ne résout pas tous les problèmes d'accès aux médicaments. En 2003, j'ai eu le privilège de négocier un système d'octroi de licences volontaire entre une société pharmaceutique et un organisme sans but lucratif qui fournissait des médicaments à Médecins Sans Frontières. Malgré le climat houleux de l'époque, sur le plan de la politique publique, nous avons pu arriver à un cadre d'octroi de licences volontaire qui a depuis été adopté par plusieurs sociétés pharmaceutiques qui fournissent leurs produits aux pays africains. GlaxoSmithKline, Merck, Boehringer Ingelheim et d'autres ont adopté ce système. Ce système d'octroi négocié de licences volontaire a permis de traiter infiniment plus de patients que tout autre système d'octroi de licences obligatoires à ce jour.

Senator Zimmer: To what extent is re-importation, diversion and counterfeit of pharmaceutical products a problem in developed and developing countries?

Mr. Attaran: The counterfeit problem is truly frightening. Some colleagues and I did studies this and last year on malaria medicines purchased at random from pharmacies in African countries. We sent people into pharmacies to buy medicines as if they were regular consumers. We chemically analyzed those products later. We found that about one third of medicines sold in retail channels in Africa were either substandard or outright counterfeits. We repeated that study in India, where we found an approximately 10-per-cent rate. This is a huge threat to global well-being because the user of medicines has no way of knowing whether a pill is genuine or counterfeit. It is ironic to say, but as an example of needed law reform, today's laws are more stringent in Canada and internationally for counterfeiting a \$20-bill than for counterfeiting a medicine that could kill a person. International currency counterfeiting is a international crime, but international medicine counterfeiting is not an international crime. That is a grotesque omission of law and the sort of thing toward which the Senate could better direct its efforts.

Senator Zimmer: Mr. Attaran, thank you for your candor.

Senator Hervieux-Payette: Let us start at the beginning. We have a G-8 meeting and Africa was at the forefront of the discussion. Canada decided to devote \$300 million in relief for people suffering from AIDS in Africa. Some expert at the time developed the formula and determined the formula to be put in place. Five years later, not many dollars have been spent and the program does not work. I feel comfortable today realizing that perhaps we should go in another direction. We are legislators in the Senate, but we are able to advise the government in different ways as well. Senate reports in many areas are substantial and often result in corrections to government policy. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce reformed the Bank Act, which probably saved the Canadian economy.

Although you are not the adviser of the Prime Minister in 2009, but because the program has not worked, what would you tell him to do with the \$300 million over five years? We heard from another witness a few minutes ago who said that likely they could manage to double not only the money but also the drugs for network distribution. Certainly, we need distribution channels for the drugs. As far as I am concerned, provided the manufacturing meets the standards of the Food and Drug Act in Canada, we do not have anything to say about it. I am not an expert but if the highest standards are being met, then perhaps we could recommend taking one or the other with the best price or the

Le sénateur Zimmer : Dans quelle mesure la réimportation, le détournement et la contrefaçon des produits pharmaceutiques constituent-ils un problème dans les pays développés et les pays en développement?

M. Attaran : Le problème de la contrefaçon est vraiment inquiétant. Cette année et l'année dernière, certains de mes collègues et moi avons mené des études sur les antipaludéens achetés au hasard dans les pharmacies des pays africains. Nous y avons envoyé des gens pour acheter des médicaments comme s'ils étaient des clients réguliers. Par la suite, nous les avons analysés chimiquement. Près du tiers des médicaments vendus au détail en Afrique étaient inférieurs aux normes ou carrément contrefaits. Nous avons refait cette étude en Inde, où le taux était de 10 p. 100 environ. C'est une menace énorme pour le bien-être mondial parce que l'utilisateur de médicaments n'a aucun moyen de savoir si une pilule est authentique ou contrefaite. C'est paradoxal à dire, mais pour prouver qu'une réforme du droit est nécessaire, les lois d'aujourd'hui sont plus strictes au Canada et à l'échelle internationale pour la contrefaçon d'un billet de 20 \$ que pour la contrefaçon d'un médicament qui pourrait tuer une personne. La contrefaçon de monnaie internationale est un crime international, mais la contrefaçon de médicaments internationale n'en est pas un. Il est absurde que le droit n'en tienne pas compte, et c'est ce genre d'erreurs vers lesquelles le Sénat pourrait mieux orienter ses efforts.

Le sénateur Zimmer : Merci pour votre franchise, monsieur Attaran.

Le sénateur Hervieux-Payette : Commençons par le début. Nous avons eu une rencontre du G8. L'Afrique était au premier plan des discussions. Le Canada a décidé de consacrer un allègement de 300 millions de dollars pour les personnes atteintes du sida en Afrique. Un spécialiste a alors développé une formule et a déterminé qu'il fallait la mettre en place. Cinq ans plus tard, peu d'argent a été dépensé, et le programme ne donne pas les résultats escomptés. Cela me met à l'aise, maintenant, de constater que nous devrions peut-être aller dans une autre direction. Au Sénat, nous sommes des législateurs, mais nous pouvons aussi conseiller le gouvernement différemment. Dans de nombreux domaines, les rapports du Sénat sont importants et aboutissent souvent à des corrections à la politique gouvernementale. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a modifié la Loi sur les banques, ce qui a probablement sauvé l'économie canadienne.

Vous n'êtes pas le conseiller du premier ministre en 2009, mais, puisque le programme n'a pas fonctionné, que lui recommanderiez-vous de faire avec les 300 millions de dollars répartis sur une période de cinq ans? Tout à l'heure, un autre témoin nous a dit qu'ils pourraient probablement arriver à doubler non seulement la somme allouée, mais aussi la quantité de médicaments destinés à la distribution. Nous avons sans aucun doute besoin de réseaux de distribution pour les médicaments. À mon avis, tant que la fabrication est conforme aux normes de la Loi sur les aliments et drogues du Canada, nous n'avons pas notre mot à dire. Je ne suis pas une spécialiste, mais si les normes les plus élevées sont atteintes,

same price. For example, perhaps we would have been better off with two suppliers of the H1N1 vaccine. How could we put that on the market?

If the government decided today to spend \$300 million on relief, how would you channel it to help these people? AIDS is a growing problem in the Caribbean islands, for instance. The related expense eats up a large portion of a country's scarce resources. Some will have to sacrifice education in favour of health to save lives. They have a crucial decision to make. As well, there is the component of education to prevent AIDS that should be part of the help for such countries.

Mr. Attaran, you said that Bill S-232 will not accomplish what you want it to do. How do we do it? It is easy for me to ask the expert. Eventually, my colleagues and I will draft a report to try to come to a solution for efficient and effective help to all developing countries, not just Africa. In this case, it was directed to Africa but we know that those are not the only countries in need.

Mr. Attaran: There are two answers to your question: First, how can we better use existing funds? Second, what can we do to assess the sufficiency or insufficiency of those existing funds? I will break it down in that way.

The existing funds for Canada's global health efforts are channeled mainly through CIDA. There is a tremendous lack of transparency in how those funds are used. There is little consistency in how the funds are used from year to year. For instance, I recall that at some time in the last five years, I believe, CIDA gave about \$150 million in one year for childhood immunization. By the next year, that number was down to about \$10 million. It eventually plummeted to zero.

How can you manage an important health program like childhood immunization when your budget is low, rockets up to \$150 million for one year and drops to \$10 million the next year? If there is not budgetary consistency, you cannot have a consistent program. You will fail.

The way CIDA allocates money currently does not emphasize budgetary consistency. Nor is there transparency except many years after the fact, if at all, to ascertain what CIDA did right or wrong.

I would undertake a root and branch reform of CIDA. I mean essentially its abolition and to restart it. That is not to say we do not need a CIDA; we do.

One should look at the history of the United Kingdom. In the late 1990s, it essentially abolished its aid agency, the ODA, Overseas Development Administration. They replaced it with the

nous devrions peut-être recommander de choisir celui qui offre le meilleur prix, ou un de ceux qui offrent le même prix. Par exemple, il aurait peut-être été préférable d'avoir deux fournisseurs pour le vaccin contre la grippe A (H1N1). Comment pourrions-nous faire cela?

Si le gouvernement décidait aujourd'hui de dépenser 300 millions de dollars en secours humanitaire, comment utiliseriez-vous cette somme pour aider les gens? Le sida, par exemple, est un problème de plus en plus répandu dans les Caraïbes. Les dépenses connexes peuvent gruger une grande part des ressources limitées d'un pays. Afin de sauver des vies, certains pays devront sacrifier l'éducation au profit de la santé. Ils ont une décision capitale à prendre. De plus, l'aide octroyée à ces pays devrait inclure un volet éducatif pour la prévention du sida.

Monsieur Attaran, vous avez dit que le projet de loi S-232 ne remplira pas le rôle qu'il doit jouer. Comment allons-nous y arriver? Il est facile pour moi de m'adresser au spécialiste. Tôt ou tard, mes collègues et moi allons rédiger un rapport pour tenter d'en arriver à une solution qui permettra de fournir des secours efficaces et applicables non seulement à l'Afrique, mais à tous les pays en développement. Dans le cas présent, l'aide était destinée à l'Afrique, mais nous savons tous que les pays de ce continent ne sont pas les seuls pays dans le besoin.

M. Attaran : Il y a deux réponses à votre question. Premièrement, comment pouvons-nous mieux utiliser les fonds existants? Deuxièmement, que pouvons-nous faire pour déterminer s'ils sont suffisants ou non? Je vais répondre en fonction de ces deux options.

Les fonds de l'aide fournie par le Canada au niveau mondial pour la santé sont acheminés principalement par l'ACDI. Or, il y a un manque de transparence flagrant en ce qui concerne l'utilisation des fonds. La façon d'utiliser les fonds varie d'année en année. Je me souviens, par exemple, qu'à un certain moment au cours des cinq dernières années, il me semble, l'ACDI a octroyé 150 millions de dollars en une année pour la vaccination des enfants. L'année suivante, le montant avait chuté à environ 10 millions de dollars, pour finalement tomber à zéro.

Comment pouvez-vous gérer un important programme de santé comme la vaccination des enfants quand vous avez un budget réduit qui monte en flèche à 150 millions de dollars une année et plonge à 10 millions de dollars l'année suivante? Si le budget n'est pas cohérent, le programme ne peut pas l'être non plus. Vous allez échouer.

La façon de faire actuelle de l'ACDI pour l'allocation des fonds ne met pas l'accent sur la cohérence budgétaire. Il n'y a pas de transparence non plus, sauf quelques années après les faits — si transparence il y a — qui permette de juger des actions, bonnes ou mauvaises, de l'ACDI.

J'entreprendrais une réforme en profondeur de l'ACDI. Dans le fond, je veux dire qu'il faut l'abolir et recommencer. Je ne veux cependant pas dire que nous n'avons pas besoin d'un organisme comme l'ACDI. Nous en avons besoin.

Il faudrait regarder ce qui s'est passé au Royaume-Uni. Vers la fin des années 1990, ils ont carrément aboli leur organisme d'aide internationale, l'ODA ou Overseas Development Administration, et

Department for International Development, DFID. I bring this history to you, senator, because it was a white paper from the U.K. Parliament that catalyzed the thinking. It ultimately led to one development agency being wound down altogether and a new one was born. ODA was one of the worst development agencies on earth. DFID, which has replaced it in the United Kingdom, is one of the best.

Renaissance is possible, but you have to start with what is essentially *tabula rasa*, a blank slate.

Second, I queried whether the sufficiency of funds going forward is there. I do not think so. Canada is one of the few countries not to have committed to an increase in its foreign aid budget in the direction of the much neglected old goal of 0.7 per cent of GDP. Most other countries have now committed to that goal. In a few months time, we will be hosting the G7, G8 or G20, depending on which number you prefer.

Senator Hervieux-Payette: No, we will have the two.

Mr. Attaran: Do we have it all?

Senator Hervieux-Payette: We have it all.

Mr. Attaran: It is our unparalleled opportunity to follow suit with countries in Europe, particularly those that have committed to the 0.7 per cent goal and a timeline for that goal. The goal came from Lester Pearson and it lies neglected today. How shameful is that? It has been decades.

We have the stage in the next few months with the global summits, with the G8. Now is the time to do it. However, I absolutely emphasize my first point that you cannot increase aid in this country unless you undertake a root and branch reform of CIDA. Those go hand in hand. I suspect, although I do not really know, that the reason our foreign aid budget remains so low in this country is because Parliament lacks confidence in CIDA and, therefore, has been reluctant to increase the funds. You are precisely right to lack that confidence, but you are not right to walk away from the commitment that Lester Pearson made.

The solution has to lie in a tandem approach of root and branch reform of the agency coupled with, at the G8 months from now, a firm timetable to commitment in line with what the Europeans have done.

Senator Hervieux-Payette: Regarding malaria, there are groups selling nets as a preventative measure. Is it a worthwhile program or is it only something we feel good about?

Mr. Attaran: Bed nets for the prevention of malaria are a highly effective strategy. They are not the only strategy. One can also: spray insecticides indoors; improve housing to prevent mosquitoes getting in; and provide certain medications to pregnant women who are at high risk of contracting malaria. These all work. A comprehensive approach needs all of this and more.

I l'ont remplacé par le Department for International Development, le DFID. Je vous raconte ceci, madame le sénateur, parce qu'il y a eu un livre blanc du Parlement du Royaume-Uni qui a catalysé la réflexion à ce sujet et qui a mené au démantèlement d'un organisme et à la naissance d'un autre. L'ODA était l'un des pires organismes de développement au monde, tandis que le DFID est l'un des meilleurs.

La renaissance est possible, mais vous devez commencer par faire table rase.

Deuxièmement, je me suis demandé si les fonds acheminés sont suffisants ou non. Je ne crois pas qu'ils le soient. Le Canada est l'un des seuls pays qui ne s'est pas engagé à accroître son budget d'aide internationale vers le niveau longtemps souhaité mais souvent oublié de 0,7 p. 100 du PIB. La plupart des autres pays se sont engagés à atteindre cet objectif. Dans quelques mois, nous allons être les hôtes du G7, G8 ou du G20, selon le chiffre que vous préférez.

Le sénateur Hervieux-Payette : Non, nous aurons les deux.

M. Attaran : Nous les avons tous?

Le sénateur Hervieux-Payette : Nous les avons tous.

M. Attaran : Nous avons une occasion sans précédent de suivre l'exemple des pays d'Europe, en particulier de ceux qui ont pris un engagement ferme envers l'objectif de 0,7 p. 100 et qui se sont fixé une échéance pour l'atteindre. L'objectif, que l'on néglige de nos jours, est une idée de Lester Pearson. C'est une honte. Cela remonte à des décennies.

Au cours des prochains mois, nous serons sur le devant de la scène grâce au G8. Il est temps d'agir. Cependant, j'insiste sur le fait qu'il n'est pas possible d'augmenter l'aide internationale du Canada sans entreprendre une réforme en profondeur de l'ACDI. Les deux vont de pair. Je soupçonne, bien que je ne le sache pas vraiment, que la raison pour laquelle le budget d'aide internationale demeure si bas au Canada est que le Parlement n'a pas confiance en l'ACDI et que, par conséquent, il hésite à augmenter les fonds. Vous avez totalement raison de manquer de confiance, mais vous n'avez pas raison de renier l'engagement pris par Lester Pearson.

La solution repose sur une approche en tandem : la réforme en profondeur de l'ACDI jumelée, dans quelques mois — à l'occasion du sommet du G8 — à l'adoption d'un échéancier ferme à l'égard d'un objectif semblable à celui des Européens.

Le sénateur Hervieux-Payette : En ce qui concerne la malaria, il y a des groupes qui vendent des moustiquaires comme mesure préventive. Est-ce un programme valable ou fait-on cela seulement pour se donner bonne conscience?

M. Attaran : Les moustiquaires de lits constituent une stratégie très efficace pour la prévention de la malaria, mais ce n'est pas la seule stratégie. On peut aussi procéder à la vaporisation d'insecticide à l'intérieur, améliorer les logements pour empêcher les moustiques d'y entrer et fournir certains médicaments aux femmes enceintes qui présentent un risque élevé de contracter la malaria. Ce sont toutes des mesures efficaces. Il faut une stratégie d'ensemble qui réunit toutes ces approches et plus encore.

The Canadian Red Cross, with CIDA money, pioneered the most successful way of getting bed nets distributed in large numbers in Africa. It was a made-in-Canada solution earlier this decade that caused a rethinking in the global health community on this issue. Should bed nets be sold to poor people or given away for free? For the previous decade, they were sold. Perhaps, it was only for 50 cents — they were heavily subsidized — but even that 50 cents prevented people buying them.

Then the Canadian Red Cross became involved. I think they deserve the Nobel Peace Prize for this accomplishment. They said, "Forget it. We will give these bed nets for free. It is not worth collecting 50 cents. The administrative fee of collecting 50 cents is 60 cents. It is a waste of money and it prevents people from having the nets." The effect was dramatic.

Senator Hervieux-Payette: A dramatic change?

Mr. Attaran: Yes. Every agency — UNICEF, the United States, the Global Fund — has now followed suit with that pioneering experiment of the Canadian Red Cross to give nets away for free. We set the tone for the world.

Here is the punch line to the story: For having revolutionized how this was done and saved hundreds of thousands of children's lives if you look at the ripple effect, the Canadian Red Cross was rewarded by CIDA by having their budget cut. That is an example of why you need root and branch reform right there.

Regarding your question whether bed nets are worth it, it is an emphatic yes. Is it worth us each giving \$10 at a time? It would probably be better to have a central program administered by public funds like we have for our own central health programs in Canada.

Senator Hervieux-Payette: I am not talking about us sending money, but for the money to be channelled through the Red Cross for that program.

Mr. Attaran: Through them or through others. It would be a wonderful sign of reform if Canada became committed in the long run to malaria prevention.

Senator Hervieux-Payette: I think it is worthwhile for people listening to this session. I am not the only one who thought it was a good idea, but I am not on the ground. When one makes a charitable gesture, it should not only be for yourself, but it should produce the result for the people you want to help.

The Chair: It sounds to me as if one of our other standing Senate committees, perhaps Foreign Affairs, if they are looking for something to study, could study foreign aid if they follow the professor's advice.

Mr. Attaran: Please take a look at the history of Britain's reforms and the white paper that was central to Britain's reinvention of it foreign aid programs. We need the same in this country.

The Chair: That was in the last five or 10 years?

La Société canadienne de la Croix-Rouge, avec l'argent de l'ACDI, a lancé la méthode la plus efficace de distribution en grand nombre de moustiquaires de lits en Afrique. C'est une solution toute canadienne trouvée plus tôt au cours de cette décennie qui a mené la communauté mondiale à revoir sa façon de faire à ce sujet. Devait-on vendre les moustiquaires ou les donner? Au cours de la décennie précédente, on les vendait. Peut-être qu'ils ne coûtaient que 50 cents, parce qu'ils étaient fortement subventionnés, mais ces 50 cents empêchaient tout de même les gens d'en acheter.

C'est alors que la Croix-Rouge canadienne est intervenue. Je pense qu'ils méritent le prix Nobel de la paix pour cette réussite. Ils ont dit : « Oubliez ça. Nous allons donner ces moustiquaires. Ça ne vaut pas la peine de demander 50 cents. Cela nous coûte 60 cents en frais administratifs pour encaisser 50 cents. C'est une perte d'argent et ça empêche les gens de se procurer les moustiquaires. » L'effet a été spectaculaire.

Le sénateur Hervieux-Payette : Un changement spectaculaire?

M. Attaran : Oui. Tous les organismes — l'UNICEF, les États-Unis, le Fonds mondial — ont suivi l'exemple de la Croix-Rouge canadienne et offert gratuitement les moustiquaires. Nous avons donné le ton au monde entier.

Voici la phrase choc de l'histoire : pour avoir révolutionné les méthodes et avoir sauvé par ricochet des centaines de milliers d'enfant, la Croix-Rouge canadienne a reçu un budget réduit en guise de récompense de la part de l'ACDI. Voilà un exemple qui justifie le besoin d'une réforme de fond en comble.

Concernant votre question sur l'utilité des moustiquaires de lit, je répondrai par un oui catégorique. Devrions-nous chacun déboursier 10 \$ à la pièce? Il serait probablement préférable d'avoir un programme centralisé, financé par les fonds publics, comme dans le domaine de la santé au Canada.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je ne veux pas que ce soit nous qui envoyons de l'argent, mais qu'il soit acheminé aux fins du programme par la Croix-Rouge.

M. Attaran : Que l'argent soit acheminé par la Croix-Rouge ou un autre organisme, ce serait un merveilleux signe de réforme si le Canada s'engageait à long terme dans la prévention de la malaria.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je pense que cela importe aux gens qui écoutent cette séance. Je ne suis pas la seule à penser qu'il s'agit d'une bonne idée, mais je ne travaille pas sur le terrain. Un geste charitable ne devrait pas seulement combler le besoin de celui qui le pose, mais aussi celui des gens à qui il est destiné.

Le président : Il me semble que si un des autres comités permanents du Sénat, celui des affaires étrangères par exemple, cherche un objet d'étude, il pourrait choisir l'aide étrangère sur le conseil du professeur.

M. Attaran : Veuillez jeter un coup d'œil à l'historique des réformes britanniques et au Livre blanc qui était au cœur de la réinvention par la Grande-Bretagne de ses programmes d'aide étrangère. Notre pays doit emprunter la même voie.

Le président : Y a-t-il cinq ou dix ans de cela?

Mr. Attaran: I believe it was in 1998 or 1999. I can provide the committee with an exact citation later. I will undertake to send it tomorrow.

The Chair: If you could send that to the clerk, it would be very helpful.

Senator Zimmer: I have a supplementary question about the bed nets.

I sit on The Belinda Stronach Foundation that she established a couple of years ago. First, we found out that it is not only the net, but chemicals inside the weave that results in such a high success rate. Second, two or three people sleep under the net and not only one. Ms. Stronach has been working with the Red Cross, but the way she raises money is encouraging people to send money for bed nets instead of sending flowers or presents on one's birthday.

Mr. Attaran: All of that is correct.

Senator Peterson: In this bill, we have been focusing on HIV/AIDS in Africa. You talked about many other things. They are problems and issues that we must deal with at some point, but we are dealing with this.

Children are being born in Africa with HIV with a life expectancy of two years. We have medication that can help them to extend their life. The price on the Rwanda deal was 19.5 cents on a small order. If we can expand that by taking the two-year cap off and let them produce as much as they can, I am sure the price will come down. I think it was 11 cents in India. How long will we let this tragedy occur while we are quibbling about price? There are NGOs such as the Grandmothers to Grandmothers Campaign that are prepared to put money on the table to buy this medication. Why would we not try? Why would we let these tragedies continue?

Mr. Attaran: By all means, it is important that we try. There is something I do not understand and perhaps I can ask a question of you. Why does it matter if those grandmothers and others who wish to help are buying medicines from Canadian producers?

If the Indians are prepared today to supply it for less, is there any problem in supplying Indian medicines that are of good quality? Do you want to engage in a long and arduous and perhaps misdirected law reform project at a time when you could simply be buying the medicines from the best quality, cheapest source elsewhere? That would be the more expeditious way to proceed.

Senator Peterson: That could be questionable. If we can get the price down to be an equal amount, and they are more comfortable with a Canadian manufacturer channeled through government regulation, I do not understand why we would say "there are all these other problems so we will sit back and do nothing." I do not know where these other countries are that you can do this. Maybe we should phone the grandmothers and tell them where this is.

M. Attaran : Je pense que c'était en 1998 ou 1999. Je pourrai fournir l'information exacte au comité; je m'en chargerai demain.

Le président : Si vous pouviez l'envoyer à la greffière, elle nous serait très utile.

Le sénateur Zimmer : J'ai une autre question concernant les moustiquaires de lit.

Je siège au conseil d'administration de la fondation mise sur pied par Belinda Stronach il y a quelques années. D'abord, nous avons constaté que ce sont les produits chimiques dans le tissu qui augmentent à ce point l'efficacité de la moustiquaire. Ensuite, deux ou trois personnes dorment sous la moustiquaire plutôt qu'une seule. Mme Stronach travaille avec la Croix-Rouge, mais, pour lever des fonds, elle incite les gens à donner de l'argent pour l'achat des moustiquaires de lit plutôt qu'à envoyer des fleurs ou des cadeaux pour un anniversaire.

M. Attaran : Tout cela est juste.

Le sénateur Peterson : Il faudra à un certain moment débattre des nombreux problèmes et questions dont vous avez parlé, mais tenons-nous en pour l'instant au projet de loi, qui est axé sur le VIH et le sida en Afrique.

En Afrique, les enfants qui naissent avec le VIH ont une espérance de vie de deux ans. Nous avons les médicaments pour les aider à prolonger leur vie. Le prix convenu dans l'entente avec le Rwanda était de 19,5 cents pour une petite commande. Si nous pouvions éliminer la limite de durée des licences, qui est de deux ans, pour leur permettre de fabriquer autant de médicaments que possible, je suis sûr que le prix descendrait. Je crois que le prix était de 11 cents en Inde. Combien de temps laisserons-nous ce drame se produire alors que nous chipotons sur le prix? Des ONG comme la Campagne des grands-mères sont prêtes à acheter ces médicaments. Pourquoi ne pas essayer? Pourquoi laisserions-nous ces drames se reproduire?

M. Attaran : Tout à fait, il est important d'essayer. Puis-je vous poser une question sur un point qui m'échappe? Quelle importance si ces grands-mères et d'autres qui cherchent à aider achètent des médicaments de fabricants canadiens?

Quel mal y a-t-il à fournir de bons produits médicaux fabriqués en Inde, si ce pays est aujourd'hui prêt à les vendre moins cher? Voulez-vous entreprendre un projet de réforme de la loi long, ardu et peut-être inopportun, alors que vous pourriez simplement vous procurer ailleurs des médicaments d'excellente qualité à moindre coût? Ce serait la façon la plus rapide de procéder.

Le sénateur Peterson : C'est discutable. Si nous pouvons obtenir un prix équivalent et qu'ils préfèrent un fabricant canadien assujéti à la réglementation gouvernementale, je ne comprends pas pourquoi nous resterions inactifs « vu tous ces problèmes ». Quels pays permettraient d'agir ainsi? Peut-être devrions-nous téléphoner aux grands-mères pour le leur dire.

Mr. Attaran: Maybe so. At present, there are a number of nonprofit generic drug companies in the world — Mission Pharmaceuticals is one; International Dispensary Association is another. These are companies that supply the NGO sector throughout developing countries.

Their job is to buy the least expensive, good quality generics they can find on the international market. They have laboratories of their own to test the medicines. They will contract with a producer in India, Europe, China or what have you to purchase a bulk lot of medicines. They will test that batch of medicines to ensure the quality; and then if the grandmothers wish to buy some and have it supplied to a developing country, that can be done. These systems are already in place. They could be used tomorrow, and they should be used.

Senator Peterson: But they are not. We have been told that there is no other country in the world that is doing this. Why is that?

Mr. Attaran: Whoever told you that was wrong.

Senator Peterson: It is in the literature here.

Mr. Attaran: Which literature?

Senator Peterson: It is in here somewhere. We have lots of it.

Apotex is prepared to do this. They just say take out a few of these restrictions and let us go. They are prepared to compete internationally.

They are not saying “give us a subsidized price.” They are saying “we will compete with anyone, but do not restrict us to two years; do not say we can only do a little bit.” That is all they are asking.

Why can we not do that? I do not understand.

Mr. Attaran: You can do it if you wish. I just think it would be a misspent effort. I do not believe that in the amount of time it would take to achieve that law reform in the Senate and in the House of Commons, you will have a law at the end that is the least bit more advantageous than what already exists in the 27 countries of the European Union, in China and in India — and which are not being used.

Go ahead and reform the law if you like. I think you will be spending time on something that is likely to have little, if any, benefit.

Senator Peterson: It will save a few lives, though.

Mr. Attaran: On that point, we will have to disagree.

Senator Peterson: Okay.

Senator Frum: You made the point that CAMR has failed for economic reasons, not legal reasons. I think you have made your case extremely well.

I was intrigued when you said that Canada is the only country that has expiration dates on its regime. This is not a legal question, and you have made that clear. Is Bill S-232 actually WTO compliant? According to what you are saying, it sounds like it might very well be. Some of the testimony we have had about why

M. Attaran : C'est possible. Actuellement, plusieurs sociétés pharmaceutiques à but non lucratif fabriquent des médicaments génériques, dont Mission Pharmaceuticals et International Dispensary Association. Ces sociétés approvisionnent le secteur des ONG dans les pays en développement.

Leur travail consiste à acheter, au moindre coût, de bons médicaments génériques qu'elles trouvent sur le marché international. Elles ont leurs propres laboratoires pour les tester. Ces sociétés passent un contrat avec un fabricant en Inde, en Europe, en Chine ou ailleurs pour acheter des médicaments en vrac. Elles vont tester cet échantillon pour s'assurer de sa qualité. Ensuite, si les grands-mères veulent en acheter pour les pays en développement, c'est possible. Ces systèmes sont déjà en place. On pourrait et devrait s'en servir immédiatement.

Le sénateur Peterson : Mais ils sont inutilisés. On nous a dit qu'aucun autre pays dans le monde ne le faisait. Pourquoi?

M. Attaran : Vous avez été mal renseignés.

Le sénateur Peterson : C'est dans notre documentation.

M. Attaran : Quel document?

Le sénateur Peterson : Je ne sais plus exactement. Nous en avons beaucoup.

Apotex est prête à le faire. Elle demande simplement l'élimination de certaines restrictions pour lui laisser le champ libre. Elle est prête à s'attaquer au marché international.

Apotex ne réclame pas un prix subventionné. Elle affirme pouvoir concurrencer n'importe quelle société, mais elle ne veut pas que sa licence soit limitée à deux ans. Elle ne veut pas être soumise à ces restrictions. Voilà l'essentiel de son message.

Je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons pas agir?

M. Attaran : Vous le pouvez si vous le voulez. Je pense cependant qu'il s'agirait d'un effort vain. En tenant compte du temps qu'il faudrait au Sénat et à la Chambre des communes pour réformer la loi, je doute qu'elle devienne le moins avantageuse que celles qui existent déjà dans les 27 pays de l'Union européenne, en Chine ou en Inde — et dont on ne se sert pas.

Allez-y et réformez la loi si cela vous chante. Vous perdrez votre temps à travailler sur un projet qui aura très peu ou pas d'avantages.

Le sénateur Peterson : Cela sauverait toutefois quelques vies.

M. Attaran : Cela reste à voir.

Le sénateur Peterson : Je vous l'accorde.

Le sénateur Frum : Vous avez indiqué que le RCAM a failli pour des raisons économiques et non juridiques. Vous avez fort bien défendu votre point de vue.

J'ai été intrigué lorsque vous avez mentionné que le Canada est le seul pays dont le régime prévoit l'expiration des licences. Vous avez clairement fait savoir qu'il ne s'agit pas d'une question juridique. Le projet de loi S-232 se conforme-t-il effectivement aux normes de l'OMC? Selon ce que vous dites, il semble bien que

it is not is because of the expiration dates that this bill seeks to remove. Yet you tell me they do not exist any place else anyway.

Mr. Attaran: I would not be worried about the WTO compliance issue, to be frank. It may be surprising to have a law professor tell you not to worry about international law. However, the reality is that in this space of patents and access to medicines, law has, in large part, receded. It is all about politics now.

Therefore, WTO compliant or not, I think it is fanciful to imagine another country bringing a WTO complaint against Canada for the law. It simply will not happen. The outcry against it would be so tremendous that no country would dare to take that step.

Coming back to my main point, remember that equally intelligent and committed people as yourselves in 30-odd parliaments around the world have worked on laws very much like this one. They have tried to do the best they can and they have not hit on a formula that worked. It would be rather presumptuous to believe that you can out-think all of them put together. Maybe this problem does not have a solution in law.

Senator Frum: You have been very persuasive on that point and I agree with you. I just think it is intriguing that of the witnesses who have come before us to argue against the bill, their argument has been on WTO. I think it is interesting to hear that is actually not the problem with the bill.

Mr. Attaran: At least not one that Canada would ever be challenged on.

The Chair: I thank you, professor. This has been a stimulating exchange of views.

I envy your students. None would fall asleep, I am sure, during your lectures.

Senator Zimmer: I want to enroll in his class.

The Chair: I hear it is full, Senator Zimmer, but maybe we could get an exception for you.

Mr. Attaran: I work them pretty hard. Do you really want to sign up for that?

The Chair: We do in the Senate as well, so we are used to that.

We stand adjourned until tomorrow at 10:30 in the morning, when we will be discussing via videoconference with Mr. Antony Taubman, the director of intellectual property division at the WTO in Geneva, followed by Mr. Frederick Abbott, who is the eminent scholar at Florida State University. The wonders of high technology will assist us tomorrow.

(The committee adjourned.)

oui. Certains des témoins que nous avons reçus ont affirmé que ce n'est pas le cas en raison de l'expiration des licences que ce projet de loi vise à éliminer. Malgré tout, vous considérez que ce mécanisme d'expiration n'existe nulle part ailleurs de toute façon.

M. Attaran : Pour être franc, je ne me préoccuperais pas de la question de la conformité aux normes de l'OMC. Il peut être surprenant qu'un professeur en droit vous conseille de ne pas vous soucier de la loi internationale. Toutefois, le fait est qu'en cette ère de brevets et d'accès aux médicaments, la loi a beaucoup reculé. Tout est une question de politique de nos jours.

Ainsi, que la loi canadienne soit conforme aux règles de l'OMC ou non, je crois qu'il est farfelu d'imaginer un autre pays formuler une contestation à l'OMC contre le Canada. Cela n'arrivera tout simplement pas. Aucun État n'oserait s'engager dans cette voie parce que son initiative serait largement décriée.

Pour revenir à nos moutons, rappelez-vous que des gens aussi intelligents et engagés que vous, dans un peu plus d'une trentaine de parlements dans le monde, ont travaillé sur des lois ressemblant beaucoup à celle-ci. Malgré tous leurs efforts, mais ils n'ont trouvé aucune formule qui fonctionne. Il serait plutôt présomptueux de croire pouvoir faire mieux qu'eux tous réunis. Ce problème n'a peut-être pas de solution juridique.

Le sénateur Frum : Vous avez été très convaincant sur ce point, et je suis d'accord avec vous. Je pense toutefois qu'il est curieux que l'argumentation des témoins qui s'opposent à ce projet de loi tournait autour de l'OMC. Il est intéressant d'apprendre que le projet de loi ne pose pas de problème à ce sujet.

M. Attaran : En tout cas, il n'y a pas là de problème qui exposerait le Canada à des contestations.

Le président : Merci, monsieur. Voilà qui était un échange de points de vue stimulant.

J'envie vos étudiants. Je suis sûr qu'aucun d'eux ne s'endort durant vos exposés.

Le sénateur Zimmer : Je veux m'inscrire à ses cours.

Le président : On m'a dit qu'il n'y avait plus de place, sénateur Zimmer, mais peut-être que l'on pourrait faire une exception pour vous.

M. Attaran : Je ne les ménage pas. Êtes-vous sûr de vouloir vous inscrire?

Le président : Nous travaillons fort au Sénat aussi; nous sommes habitués.

Nous reprendrons nos travaux demain matin à 10 h 30 pour entendre, par vidéoconférence, M. Antony Taubman, directeur de la Division de la propriété intellectuelle pour l'OMC à Genève, puis M. Frederick Abbott, éminent boursier de la Florida State University. Les merveilles de la haute technologie nous faciliteront la tâche demain.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, November 19, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-232, An Act to amend the Patent Act (drugs for international humanitarian purposes) and to make a consequential amendment to another Act, met this day at 10:31 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, honourable senators, and good morning to you, Mr. Taubman.

I am Michael Meighen and I have the honour to chair the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This morning we continue to examine a private member's bill, Bill S-232. This bill was introduced by our former colleague and the former deputy chair of this committee, the Honourable Yoine Goldstein, on March 31, 2009.

According to the bill's summary, Bill S-232:

[*Translation*]

... amends the Patent Act and the Food and Drugs Act to make it easier to manufacture and export pharmaceutical products to address public health problems afflicting many developing and least developed countries, especially those resulting from HIV/aids, tuberculosis, malaria and other epidemics.

[*English*]

Today we will hear from Antony Taubman, the current Director of Intellectual Property Division at the World Trade Organization, and the former Acting Director and Head of the Global Intellectual Property Issues Division at the World Intellectual Property Organization.

I caution colleagues that Mr. Taubman cannot comment, for obvious reasons, on our proposed legislation, the bill before us, Bill S-232, but he will provide us with information on the World Trade Organization's agreement on trade-related aspects of intellectual property rights, TRIPS, which established the foundations in international law supporting Canada's access to medicine regime.

Perhaps I should begin, Mr. Taubman, if you can see us all, by introducing the senators who are present.

On this side of the table, I will begin on my immediate left with Senator Ringuette from New Brunswick. To her left, and your right, are Senator Peterson from Saskatchewan, Senator Fox from Quebec, Senator Mahovlich from Ontario. On my far right are Senator Oliver from Nova Scotia, Senator Greene from Nova Scotia and Senator Harb from Ontario.

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été soumis le projet de loi S-232, Loi modifiant la Loi sur les brevets (drogues utilisées à des fins humanitaires internationales) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 31, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour honorables sénateurs, et bonjour à vous, monsieur Taubman.

Je suis Michael Meighen et j'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Ce matin, nous poursuivons notre examen d'un projet de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat, le projet de loi S-232. Le projet de loi a été déposé par notre ancien collègue et ancien vice-président du comité, l'honorable Yoine Goldstein, le 31 mars 2009.

Selon le sommaire, le projet de loi S-232 :

[*Français*]

[...] modifie la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues afin de faciliter la fabrication et l'exportation de produits pharmaceutiques pour remédier aux problèmes de santé publique touchant de nombreux pays en voie de développement et les pays les moins avancés, en particulier les problèmes résultant du VIH-SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous entendrons Antony Taubman, directeur de la Division de la propriété intellectuelle à l'Organisation mondiale du commerce et ancien directeur par intérim et chef de la Division des questions mondiales de la propriété intellectuelle à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

Je tiens à informer mes collègues que, pour des raisons évidentes, M. Taubman ne peut pas faire d'observations sur le projet de loi que nous examinons, le S-232, mais il nous fournira de l'information sur l'accord de l'Organisation mondiale du travail sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, les ADPIC, qui constituent le fondement du droit international sur lequel s'appuie le régime canadien d'accès aux médicaments.

Avant de commencer, monsieur Taubman, je devrais peut-être vous présenter les sénateurs présents, si vous nous voyez tous.

De ce côté de la table, à ma gauche immédiate, il y a le sénateur Ringuette du Nouveau-Brunswick. À sa gauche, votre droite, il y a le sénateur Peterson de la Saskatchewan, le sénateur Fox du Québec, le sénateur Mahovlich de l'Ontario. À mon extrême droite, le sénateur Oliver de la Nouvelle-Écosse, le sénateur Greene de la Nouvelle-Écosse et le sénateur Harb de l'Ontario.

We very much appreciate your taking the time today, Mr. Taubman, to talk to us. I understand you have an opening statement, which I invite you to give, and if you are willing to take questions afterwards we will be much in your debt.

Antony Taubman, Director of Intellectual Property Division, World Trade Organization: Thank you very much, Mr. Chair. Honourable senators, I thank you for the opportunity to appear before the committee for its deliberations on a matter of fundamental importance to the international community, assuring access to vital medicines to those in most desperate need of them.

As the chair has mentioned, I do not appear before you as an independent expert, with latitude to offer any personal opinions. Still less do I appear as a partisan or advocate of any policy position or legal interpretation, nor am I representing or entitled to represent the World Trade Organization as such. I work within the WTO secretariat and can offer input to your committee only at a somewhat technical level.

To employ a rough analogy with this Senate, my role and status are closer to that of the staffers who organize and convene your committee hearings. It is our 153 member governments that are the equivalent of you as senators and who call the shots.

With your permission, I will explain our role as a secretariat, provide background on the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, and on the so-called paragraph 6 mechanism established pursuant to that declaration, and share some of our current thinking on the state of play of that mechanism.

I currently serve as director of the WTO's Intellectual Property Division, where I work with a small but talented and dedicated group of colleagues responsible for the administration of TRIPS: for servicing the TRIPS Council; for managing notifications and formal procedures under the TRIPS agreement; and providing technical assistance and training in partnership with other international organizations such as the World Intellectual Property Organization, the World Health Organization, United Nations Conference on Trade and Development and others.

Intellectual property and public health, and access to medicine in particular, have formed a major focus for our work in the course of this decade, including the implementation of the Doha declaration itself and the paragraph 6 mechanism.

As a measure of the significance of this mechanism, it represents the only amendment that WTO members have agreed upon to the entire package of Uruguay Round trade agreements since ink dried on that hefty bundle of paper in 1994. It is a measure of the significance this issue has for our members and obviously for the secretariat that carries out the bidding of our members.

Nous vous sommes très reconnaissants, monsieur Taubman, de prendre le temps aujourd'hui de venir discuter avec nous. Je crois savoir que vous avez un exposé préliminaire, que je vous inviterai à faire, puis, si vous voulez bien répondre à nos questions, nous vous en serions grandement obligés.

Antony Taubman, directeur, Division de la propriété intellectuelle, Organisation mondiale du commerce : Merci beaucoup, monsieur le président. Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous dans le cadre de vos délibérations sur une question d'importance fondamentale pour la collectivité internationale, soit l'accès aux médicaments vitaux pour ceux qui en ont désespérément besoin.

Comme le président l'a mentionné, je ne compare pas devant vous à titre d'expert indépendant, libre d'exprimer mes opinions personnelles. Je suis là encore moins en tant que partisan ou défenseur d'une politique ou d'une interprétation juridique quelconque, ni en tant que représentant autorisé de l'Organisation mondiale du commerce. Je travaille au sein du secrétariat de l'OMC et la seule contribution que je puisse faire à votre comité se situe à un niveau un peu technique.

Pour utiliser une analogie grossière avec le Sénat, mon rôle et mon statut se rapprochent davantage à ceux des employés qui organisent et convoquent vos séances de comité. Ce sont les 153 gouvernements membres de l'OMC qui jouent un rôle équivalent au vôtre, mesdames et messieurs les sénateurs, et qui prennent les décisions.

Avec votre permission, je vous expliquerai le rôle de notre secrétariat, je vous donnerai des renseignements de base sur la déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique adoptée à Doha et sur le soi-disant mécanisme du paragraphe 6 établi conformément à cette déclaration, et je vous ferai part de notre réflexion sur l'application de ce mécanisme.

Je suis actuellement directeur de la Division de la propriété intellectuelle où je travaille avec un petit groupe de collègues talentueux et dévoués responsables de l'administration des ADPIC. Ils fournissent des services au conseil des ADPIC, gèrent les notifications et les procédures officielles en vertu de l'Accord sur les ADPIC et assurent l'assistance technique à la formation en partenariat avec d'autres organismes internationaux comme l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Organisation mondiale de la Santé, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et d'autres.

Depuis le début de cette décennie, nous nous occupons surtout de la propriété intellectuelle et de la santé publique, notamment de l'accès aux médicaments, y compris la mise en œuvre de la Déclaration de Doha et du mécanisme prévu au paragraphe 6.

Pour vous donner une idée de l'importance de ce mécanisme, il s'agit de la seule modification parmi toutes celles qui ont été présentées pendant les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay que les membres de l'OMC aient acceptée depuis que l'encre a séché sur cette imposante liasse de papier en 1994. Cela reflète l'importance de cette question pour nos membres et, bien sûr, pour le secrétariat qui exécute les volontés de nos membres.

The Doha declaration, in paragraph 6, also constitutes a major step towards greater coherence between the policy realms of public health and of intellectual property. As our Director-General, Pascal Lamy, has phrased it in a speech on July 14, 2009, the international intellectual property system “cannot operate in isolation from broader public policy questions such as how to meet basic human needs for health, food and a clean environment.”

The Doha declaration is fundamentally important for the WTO and for the application of the TRIPS agreement, but it has also helped to shape the framework for multilateral cooperation on intellectual property and public health through the course of this decade.

That cooperation is a major practical responsibility. Indeed, we have provided extensive training throughout the developing world on the Doha declaration and on the paragraph 6 mechanism you are looking at. We have given considerably more than 100 training seminars across the globe since 2004 when this mechanism came into shape.

I have to be clear, I am afraid, as to what we do not do and why that is the case, since it sets unavoidable limits on my input to your deliberations. In particular, I cannot offer any views on the interpretation of text, or on the compatibility with TRIPS of existing or proposed Canadian legislation.

I am sorry if this position appears to be evasive or unhelpful — it is emphatically not — and perhaps explaining why this is the case may in itself assist in your deliberations, as it will give you a flavour of how the TRIPS regime is managed in practice.

The secretariat is responsible for supporting the 153 WTO members, including Canada, in implementing TRIPS in line with their own national interests and priorities. We are anxious to provide as much assistance as we practically can in supporting the implementation of the paragraph 6 mechanism. However, our members collectively have not considered it helpful if we, as a secretariat, sought to pass judgment on their domestic legislative proposals, or to make assessments of TRIPS' compatibility of their legislative choices. That is a matter for our members to take up amongst themselves.

It is indeed a most unusual step for staff of the secretariat to appear at all before a body such as this committee and to testify on the public record in a domestic legislative process. I am appearing today, frankly, because you have encouraged us to do so, and in the hope that despite these constraints we can still assist your deliberations.

Senators, the first substantive provision of TRIPS before it goes on to elaborate any standards on intellectual property protection, states that members shall be free to determine the appropriate method of implementing TRIPS provisions within their own legal system and practice. Our members continue to stress this flexibility at the political and at the practical level. For instance, during the annual review of the paragraph 6 mechanism, one of our members recalled this exact provision — article 1.1 —

Le paragraphe 6 de la Déclaration de Doha constitue également un pas important vers une plus grande cohérence entre les politiques en matière de santé publique et les politiques en matière de propriété intellectuelle. Comme notre directeur général, Pascal Lamy, le disait dans un discours, le 14 juillet 2009, « le système international de priorité intellectuelle ne peut pas fonctionner indépendamment de questions plus vastes de politiques publiques, par exemple comment satisfaire des besoins élémentaires comme la santé, l'alimentation et un environnement propre ».

La Déclaration de Doha revêt une importance fondamentale pour l'OMC et pour l'application des accords sur les ADPIC, mais elle a également contribué à façonner le cadre de coopération multilatérale en matière de propriété intellectuelle et de santé publique tout au long de cette décennie.

Cette coopération est une responsabilité pratique majeure. En effet, nous avons donné de nombreuses formations dans l'ensemble du monde en voie de développement sur la Déclaration de Doha et sur le mécanisme du paragraphe 6 que vous examinez. Nous avons donné beaucoup plus d'une centaine de séminaires de formation partout dans le monde depuis 2004, lorsque ce mécanisme a commencé à prendre forme.

Je dois être clair, hélas, sur ce que nous ne faisons pas et pourquoi nous ne pouvons pas le faire, puisque cela limite inévitablement ma contribution à vos délibérations. Notamment, je ne peux pas exprimer d'opinion sur l'interprétation du texte ni sur la compatibilité de lois ou de projets de loi canadiens avec les ADPIC.

Je suis désolé si cette position semble évasive ou peu utile — ce n'est absolument pas le cas —, mais peut-être que l'explication même vous aidera dans vos délibérations puisqu'elle vous donnera une idée de la manière dont le régime des ADPIC est géré en pratique.

Le secrétariat est chargé d'aider les 153 membres de l'OMC, y compris le Canada, à mettre en œuvre les ADPIC en tenant compte de leurs propres intérêts nationaux et de leurs priorités. Nous avons à cœur de fournir toute l'assistance possible pour aider à la mise en œuvre du mécanisme du paragraphe 6. Cependant, l'ensemble de nos membres n'ont pas jugé utile que le secrétariat cherche à se prononcer sur les projets de loi nationaux, ni que nous évaluions la comptabilité des ADPIC et de leurs choix législatifs. C'est à nos membres qu'il appartient d'en discuter entre eux.

En effet, il est assez inhabituel qu'un employé du secrétariat compare devant une entité comme ce comité pour témoigner en séance publique sur un processus législatif national. Honnêtement, je comparais aujourd'hui parce que vous nous avez encouragés à le faire. Nous espérons pouvoir vous aider dans vos délibérations malgré ces contraintes.

Mesdames et messieurs les sénateurs, la première disposition de fond de l'Accord sur les ADPIC, avant toute définition des normes de protection de la propriété intellectuelle, précise que les membres sont libres de déterminer la méthode appropriée pour mettre en œuvre les dispositions de l'accord dans le cadre de leur propre système et pratique juridiques. Nos membres continuent à insister sur cette souplesse au niveau politique et pratique. Par exemple, lors de l'examen annuel du mécanisme du paragraphe 6,

when stressing that implementing legislation for paragraph 6 should not prejudice the interpretation and application of the amendment to TRIPS at the national level by other members and this implementation should not set a precedent for how the decision is implemented elsewhere.

We still have a relatively small number of implementing laws giving effect to the paragraph 6 mechanism that have been notified to us, so there is, in fact, a limited range of experience for us to draw on in any case.

TRIPS establishes a legal benchmark of the mutual expectations that WTO members have of one another's intellectual property regimes. It defines, in a multilateral context, the standards that trading partners can require of one another, and establishes several avenues for resolving differences when they disagree bilaterally on whether those standards have been met at the national level.

TRIPS is therefore not a kind of a model law. No functional national intellectual property system would simply transpose TRIPS language directly into national law and simply leave it at that. The paragraph 6 mechanism we are discussing is not a stand-alone procurement system for medicines. It is not even a compulsory licensing system in itself. It is a means of creating a legal pathway for constructing freedom to operate in certain circumstances in which some countries could not use compulsory licensing effectively; in other words, when this pathway did not exist before.

The paragraph 6 mechanism was introduced as an amendment to the TRIPS agreement to create a legal pathway that did not exist before, but to work in practice, the mechanism requires implementation in a broader legal and practical context, also in line with the more general directions given by the Doha declaration.

Technically, the legal character of the mechanism is as a legal waiver. It sets aside certain requirements in TRIPS and when, as we hope soon, its matures into a full amendment of the treaty itself, it will continue to define circumstances in which members can have no legal complaint in the WTO about choices taken by national legislatures and administrations. However, it is not self-activating. It helps define a legal pathway, but it is still up to countries to choose to follow that pathway and when.

WTO members have marked out, and understandably insist upon, certain significant demands of policy flexibility; that is, domestic legislative choices, which it would be improper and incorrect for me to comment upon.

The soundness and legitimacy of the international legal system does not depend only on the content of specific standards that members have agreed upon among themselves. The international legal system also requires clarity about the proper scope and

l'un de nos membres a rappelé cette disposition — l'article 1.1 — pour insister sur le fait que les lois de mise en œuvre du paragraphe 6 ne devraient pas nuire à l'interprétation et à l'application de la modification aux ADPIC au niveau national par d'autres membres et que cette mise en œuvre ne devrait pas servir de précédent pour la mise en œuvre de la décision ailleurs.

Il y a encore assez peu de lois de mise en œuvre du mécanisme du paragraphe 6 qui nous ont été signalées et nous avons donc assez peu d'expérience sur laquelle nous appuyer.

L'Accord sur les ADPIC établit un repère juridique pour les attentes mutuelles qu'ont les membres de l'OMC à l'égard des régimes de propriété intellectuelle des autres membres. Il définit, dans un contexte multilatéral, les normes que les partenaires commerciaux peuvent exiger les uns des autres, et prévoit plusieurs avenues pour régler les différences lorsque deux pays ne s'entendent pas sur la question de savoir si ces normes sont respectées au niveau national.

L'Accord sur les ADPIC n'est donc pas une sorte de loi type. Aucun régime national fonctionnel de la propriété intellectuelle ne transposerait simplement le libellé tel quel de l'Accord sur les ADPIC directement dans la législation nationale. Le mécanisme du paragraphe 6 dont nous discutons n'est pas un système autonome d'acquisition de médicaments. Ce n'est même pas un régime d'octroi de licences obligatoires. Il s'agit plutôt d'un moyen pour créer une voie juridique afin de pouvoir fonctionner librement dans certaines circonstances où des pays ne peuvent pas utiliser efficacement l'octroi de licences obligatoires; en d'autres mots, lorsque cette voie n'existait pas encore.

Le mécanisme du paragraphe 6 a été proposé comme modification à l'Accord sur les ADPIC dans le but de créer une voie juridique qui n'existait pas auparavant, mais pour être appliqué, il doit être mis en œuvre dans un contexte juridique et pratique plus vaste et aussi d'une manière conforme aux directives plus générales énoncées dans la Déclaration de Doha.

Strictement parlant, le mécanisme est une dérogation juridique. Il annule certaines exigences des ADPIC et lorsque, bientôt nous l'espérons, il deviendra une modification en bonne et due forme du traité, et il continuera à définir les circonstances dans lesquelles les membres n'auront aucun recours juridique auprès de l'OMC en ce qui concerne les choix des législatures et des administrations nationales. Cependant, il ne s'applique pas automatiquement. Il aide à définir une voie juridique, mais il appartient toujours au pays de choisir d'emprunter cette voie et de décider du moment de le faire.

Les membres de l'OMC ont exigé une importante marge de manœuvre sur le plan de la politique, c'est-à-dire de leurs choix législatifs nationaux, et ils insistent là-dessus avec raison. Il serait donc inapproprié et inacceptable que je fasse des commentaires sur ces choix.

La solidité et la légitimité du régime du droit international ne dépendent pas uniquement du contenu des normes sur lesquelles les membres se sont entendus entre eux. Le régime du droit international requiert également une définition claire de la portée

limitations of the international layer of law as such, and the legitimate policy choices that members are free to pursue as sovereign states within the policy space that is open to them.

Many issues under discussion in the context of this bill fall into the province of choices that WTO members may choose to take for themselves in seeking to advance the broad objectives of TRIPS in a manner that makes policy and legal sense within their own national systems.

The broad cross-section of WTO members shows great diversity in how members precisely balance the interests of the patent holder and other uses of patented technology, and the general public interest through both the substantive law and procedural safeguards. Even as all members seek to pursue the same broad policy objectives, this diversity reflects different policy interests, legal traditions and legal systems, broader policy settings and bilateral and regional agreements and other cooperative arrangements members enter into.

Looking at interpretation of text at the international level, interpretation of TRIPS, several formal mechanisms have been established to interpret the text of TRIPS and we, the secretariat, are structurally insulated from these mechanisms. WTO members themselves can collectively adopt an authoritative interpretation of TRIPS following a recommendation from the TRIPS Council. Also, there are several avenues for dispute settlement to exist and they can lead to formal legal findings that interpret TRIPS provisions inasmuch as this interpretation is required to settle a bilateral dispute, as of course Canada itself experienced on certain patent law issues.

The secretariat, and officials such as me, have no such authority and our members, whose organization it is after all, are clear in their directions to us not to confuse these lines of authority. It would foster uncertainty about the scope of legal obligations members expect of one another if we sought to push any particular pat interpretation that we might like.

Concerning the paragraph 6 mechanism itself, the chair of the WTO General Council has noted that "any member may bring any matter related to the interpretation or implementation of the paragraph 6 amendment to the TRIPS Council for expeditious review, with a view to taking appropriate action." This specific option for the paragraph 6 mechanism has not been used so far, although the TRIPS Council undertakes an annual review of the system, and it also receives national implementing laws that several WTO members, including Canada, have notified.

Let me conclude with a few remarks on the current state of play with the paragraph 6 mechanism.

To put this mechanism into context, it constitutes an additional flexibility to many mechanisms that already exist within the TRIPS agreement and were recognized and clarified in the Doha declaration.

et des limites du droit international en tant que tel, et des choix politiques légitimes que les membres sont libres d'adopter en tant qu'États souverains à l'intérieur de l'espace politique qui leur appartient.

Bon nombre des questions soulevées dans le cadre du projet de loi relèvent des choix que les membres de l'OMC peuvent faire eux-mêmes dans le but de faire avancer les grands objectifs des ADPIC d'une manière politiquement et juridiquement compatible avec leurs propres régimes nationaux.

Dans l'ensemble des pays membres de l'OMC, on constate une grande diversité dans les moyens d'établir un juste équilibre entre les intérêts du détenteur de brevet et les autres utilisations de la technologie brevetée d'une part, et de l'intérêt du grand public à la fois dans le droit substantiel et dans les garanties procédurales. Alors que tous les membres cherchent à atteindre les mêmes grands objectifs politiques, cette diversité reflète la variété des intérêts politiques, des traditions et des régimes juridiques, des contextes politiques plus vastes, des accords bilatéraux et régionaux et autres accords de coopération que négocient les membres.

Pour ce qui est de l'interprétation des ADPIC au niveau international, plusieurs mécanismes officiels ont été créés à cette fin et nous, au secrétariat, notre structure nous isole de ces mécanismes. À la suite d'une recommandation du Conseil des ADPIC, les membres de l'OMC peuvent collectivement adopter une interprétation des ADPIC qui fera autorité. En outre, il existe plusieurs options de règlement des différends qui peuvent aboutir à une décision juridique officielle qui interprète les dispositions de l'accord dans la mesure où une telle interprétation est nécessaire pour régler un différend bilatéral, mécanisme auquel le Canada a lui-même eu recours pour certaines questions relatives au droit des brevets.

Le secrétariat, et les fonctionnaires comme moi, n'ont pas ce pouvoir, et nos membres, à qui cette organisation appartient après tout, nous ont dit clairement de ne pas confondre ces voies hiérarchiques. Si nous cherchions à faire valoir une interprétation type qui nous plaît, cela créerait de l'incertitude quant à la portée des obligations juridiques que les membres s'imposent les uns les autres.

En ce qui concerne le mécanisme du paragraphe 6, le président du Conseil général de l'OMC a indiqué que les membres peuvent demander au Conseil des ADPIC d'examiner rapidement toute question concernant l'interprétation ou la mise en œuvre de la modification au paragraphe 6, en vue de prendre les mesures qui s'imposent. À ce jour, ce mécanisme n'a pas été utilisé, quoique le conseil fasse un examen annuel du régime, et il reçoit également les lois de mise en œuvre adoptées par les membres de l'OMC, y compris le Canada.

Permettez-moi, en conclusion, de faire quelques observations sur l'application actuelle du mécanisme du paragraphe 6.

Pour situer le mécanisme en contexte, il offre une marge de manœuvre additionnelle pour de nombreux mécanismes qui existent déjà dans l'Accord sur les ADPIC et qui ont été reconnus et clarifiés dans la Déclaration de Doha.

The mechanism deals with a specific set of circumstances, and addresses the difficulties identified in the Doha declaration that certain countries with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face when seeking to make effective use of compulsory licensing under TRIPS. The mechanism only comes into play when a country desires to use a compulsory licence to diversify supplies of medicines, but when the country cannot do so effectively because the alternative suppliers are constrained by the existence of patents in foreign jurisdictions. This scenario is a limited subset of the full range of pharmaceutical procurement scenarios that such countries face today.

Recalling that this mechanism fits into a broader context, WTO members have recognized the desirability of promoting the transfer of technology and capacity-building in the pharmaceutical sector to overcome this very problem. Members are indeed encouraged to use this system to promote that objective in the sense of transferring production capacity to the countries concerned. Indeed, at a practical level, we as a secretariat lend practical support to initiatives, in particular, a number of important ones undertaken by the World Health Organization, to support the development of indigenous production capacity, especially in the African continent.

The paragraph 6 solution, for all its importance, is not a stand-alone solution to access problems but, as Director-General Lamy has pointed out, "the paragraph 6 system should be periodically reviewed and lessons drawn from these evaluations so that the WTO can continue in its effort to make it work as a contribution, among others, to enhancing access to medicines."

The required annual reviews have been conducted since 2004. These annual reviews are formal reviews in the TRIPS Council. The details of these reviews are on the record, and I will not give a full account of them, but it is fair to say that these reviews have concentrated on the progress with the implementation legislation, that is, steps taken by our members to implement the decision, and the movement towards acceptance of the TRIPS amendment. The amendment to TRIPS that this mechanism represents is still not in force yet and needs to be accepted by two thirds of our members to come into effect, so the annual review considers such matters as the broader implementation of the decision.

Also, Canada's own pioneering efforts in implementing and shipping under the mechanism have been welcomed in the course of these reviews. The more recent reviews have seen concerns expressed that implementation of the mechanism should not be too cumbersome, but no proposals have been advanced that would reform the system.

At the secretariat level, we are conscious of the continuing debate about the adequacy of the paragraph 6 mechanism. We are not complacent, and Mr. Lamy has cautioned against "blind faith in its success." We are as concerned as anyone to see this mechanism bear fruit and to see answers to the questions that currently circulate in the policy debate. Has the system worked?

Ce mécanisme s'applique à un ensemble de circonstances précises et répond aux difficultés, ciblées dans la Déclaration de Doha, auxquelles pourraient faire face certains pays dont les capacités dans le secteur pharmaceutique sont insuffisantes ou inexistantes pour utiliser efficacement les dispositions d'octroi de licences obligatoires de l'Accord sur les ADPIC. Le mécanisme s'applique uniquement lorsqu'un pays souhaite utiliser une licence obligatoire pour diversifier ses approvisionnements de médicaments, mais qu'il ne peut pas le faire parce que les autres fournisseurs sont assujettis à des brevets accordés par des pays étrangers. Ces cas constituent un sous-ensemble restreint de tous les scénarios d'approvisionnement pharmaceutique auxquels ces pays font face à l'heure actuelle.

Étant donné que le mécanisme s'insère dans un contexte plus vaste, les membres de l'OMC ont reconnu qu'il serait souhaitable de promouvoir le transfert de technologies et le renforcement des capacités dans le secteur pharmaceutique afin de surmonter justement ce problème. En effet, on encourage les membres à utiliser ce système pour promouvoir l'atteinte de cet objectif en transférant la capacité de production aux pays intéressés. En effet, dans la pratique, notre secrétariat fournit un soutien à de telles initiatives et, en particulier, à un certain nombre de mesures importantes prises par l'Organisation mondiale de la santé pour encourager le développement d'une capacité de production interne, surtout sur le continent africain.

Bien qu'elle soit importante, la solution du paragraphe 6 n'est pas la solution complète aux problèmes d'accès mais, comme le disait le directeur général Lamy, le paragraphe 6 doit être examiné périodiquement et il faut utiliser les résultats de ces évaluations afin que l'OMC puisse poursuivre ses efforts pour que ce mécanisme contribue, avec d'autres mesures, à améliorer l'accès aux médicaments.

Des examens annuels sont effectués depuis 2004. Il s'agit d'examen officiels menés par le Conseil des ADPIC dont les détails sont du domaine public, et je ne vais donc pas vous les livrer de manière exhaustive, mais il est juste de dire que ces examens ont porté essentiellement sur l'état d'avancement des lois de mise en œuvre, c'est-à-dire les mesures prises par nos membres pour appliquer la décision et les progrès réalisés en vue de l'acceptation de la modification aux ADPIC. Cette modification n'est pas encore en vigueur et doit être adoptée par les deux tiers de nos membres, et c'est pourquoi l'examen annuel se penche sur des questions comme l'étendue de la mise en œuvre de cette décision.

En outre, les efforts de pionnier du Canada dans la mise en œuvre du mécanisme pour expédier des médicaments ont fait l'objet d'éloges dans le cours de ces examens. Lors des plus récents examens, certains ont dit craindre que la mise en œuvre du mécanisme ne devienne trop lourde, mais aucune proposition n'a été formulée pour réformer le régime.

Au secrétariat, nous sommes conscients du débat qui se poursuit à savoir si le mécanisme du paragraphe 6 est adéquat. Nous ne pêchons pas par excès de confiance, et M. Lamy a dit qu'il ne fallait pas croire aveuglément au succès. Nous tenons autant que quiconque à ce que le mécanisme porte fruit et à ce que des réponses soient trouvées aux questions qui sont soulevées à

What are the best options for members to implement it in their national law? Is there an in-built problem within the system as negotiated by our members? Is it inherently too cumbersome and complicated? If not, why has it been used so infrequently? To set these questions in context, several factors may explain the limited use of the system so far.

First, we need to consider the limited patent coverage of key medicines in low-cost exporting countries. In some cases, it is possible that generics could be available already, which would compete with the medicines produced under the paragraph 6 scheme. In such circumstance, compulsory licensing for exports has limited utility. Where eligible importing countries are not notifying needs under the mechanism, it follows there can be little use of the mechanism itself.

The question then turns to why countries are not notifying needs. This pattern may change in the future as procurement efforts turn towards new generations of medicines for which the same freedom to operate may not be available, depending on the evolving patent situation in established generic-exporting countries such as India. This question is an empirical one for which much in-depth study is needed before we can draw any firm conclusion.

Secondly, as our director general said, "the very availability of this mechanism, together with the changing climate among the health community and drug companies, may help drug procurement programs to bargain down prices, just as the prospect of compulsory licensing can be used in general to exert leverage in negotiations on voluntary access to technology." One way or the other, prices have fallen dramatically in this decade. Competition between generic producers can make the issuance of compulsory licences in higher cost, developed countries unattractive to procurement programs in any case. Again, this question is an empirical matter and something I am not asserting any finding on before you.

Third, the pre-existing TRIPS rules already permitted a substantial proportion of production under a domestic compulsory licence to be exported anyway. The limit was only that the compulsory licence not be predominantly for exports — in other words, that the bulk of the production be destined for the domestic market. This amendment opens up a parallel procurement pathway, which the TRIPS amendment explicitly provides for. It clarifies that this rule does indeed still operate.

Fourth, the mechanism is still going through an extended implementation phase, and few countries have notified that they have legislation in place. Even the comparatively straightforward step of formally accepting this amendment, accepting it as an amendment to the TRIPS agreement, which does not create specific

l'heure actuelle dans le cadre du débat sur la politique. Est-ce que le régime fonctionne? Quelles sont les meilleures options qui s'offrent aux membres pour la mise en œuvre du mécanisme au moyen d'une loi nationale? Le régime, tel que négocié par nos membres, comporte-t-il un problème inhérent? Est-ce qu'il est trop lourd et complexe? Dans la négative, pourquoi est-il si rarement utilisé? Pour comprendre pourquoi ces questions se posent, il y a plusieurs facteurs qui peuvent expliquer le recours limité au mécanisme.

Premièrement, il faut tenir compte de la protection restreinte que confèrent les brevets à l'égard d'un médicament essentiel dans les pays exportateurs à faible coût. Dans certains cas, des médicaments génériques pourraient déjà être disponibles et faire concurrence aux médicaments produits en vertu du régime prévu au paragraphe 6. Dans de tels cas, l'octroi de licences obligatoires pour des exportations a une utilité réduite. Lorsque les pays importateurs admissibles ne signalent pas leurs besoins au moyen du mécanisme, il va de soi que le mécanisme lui-même sera de peu d'utilité.

Il faut alors se demander pourquoi ces pays ne signalent pas leurs besoins. Cela changera peut-être lorsqu'ils essaieront de se procurer des médicaments de nouvelles générations pour lesquels ils n'auront peut-être pas la même liberté d'action, selon l'évolution des brevets dans des pays exportateurs de médicaments génériques bien établis comme l'Inde. Il s'agit là d'une question empirique pour laquelle il faudra faire de nombreuses études approfondies avant de pouvoir tirer des conclusions claires.

Deuxièmement, comme notre directeur général l'a dit, la disponibilité même du mécanisme, de même que l'évolution du climat au sein des professions de la santé et des sociétés pharmaceutiques, aideront peut-être les gestionnaires de programmes d'acquisition de médicaments à négocier des prix plus bas, tout comme la perspective d'une licence obligatoire peut servir en général de levier lors de la négociation d'un accès volontaire à la technologie. D'une manière ou d'une autre, les prix ont chuté de manière spectaculaire au cours de la décennie. Quoi qu'il en soit, la concurrence entre les producteurs de médicaments génériques peut rendre moins intéressant pour les programmes d'acquisition l'octroi de licences obligatoires dans les pays développés où les coûts sont plus élevés. Encore une fois, il s'agit là d'une question empirique sur laquelle je ne vais pas faire de constatations.

Troisièmement, les règles préexistantes sur les ADPIC ont déjà permis l'exportation d'une proportion importante des médicaments produits en vertu d'une licence obligatoire interne. La seule restriction était que la licence obligatoire ne soit pas utilisée principalement pour les exportations — en d'autres mots, que l'essentiel de la production soit destinée au marché intérieur. Cette modification prévoit expressément l'ouverture d'une nouvelle voie d'acquisition parallèle. Elle précise que cette règle s'applique toujours.

Quatrièmement, le mécanisme est encore dans une longue phase de mise en œuvre, et peu nombreux sont les pays qui nous ont informés qu'ils ont adopté une loi. Même l'étape relativement simple d'adoption officielle de cette modification, c'est-à-dire de modification à l'Accord sur les ADPIC, qui n'impose aucune

obligations on a member, has taken longer than expected. Two extensions of time for this acceptance have already been agreed upon, and still the numbers are well short of the required total to trigger the formal entry into force. That extension is not a practical constraint, but it illustrates more broadly that implementation overall is taking longer than some may have expected.

More generally, the Doha declaration points to TRIPS flexibilities on a wider spectrum to promote public health outcomes. We have seen our members pursue various choices as to patentable subject matter, as to available remedies for patent infringement, and as to exceptions and limitations, such as the regulatory approval exception that Canada successfully defended in TRIPS dispute settlement. A number of avenues have been chosen to work towards greater generic competition and the consequent reduction in prices.

Let me conclude absolutely by offering you some of our current general reflections on how the system may be made more effective. This topic is of considerable policy discussion here in Geneva and may be of background interest or direct practical interest to you.

Once again, our director general has touched on this topic in a recent speech, wherein he said:

The objective was never to issue lots of compulsory licenses as an end in itself. The objective was and remains cheaper medicines for the poor. The system, therefore, has to be judged in terms of prices and access. A simple headcount of notifications under the paragraph 6 system is a poor indicator of public health outcomes. . . .

. . . it may be important, also, to consider how procurement programs can make more effective use of the system as it stands. It creates a legal avenue for access, but that does not in itself generate a commercially viable level of command.

Indeed, the system explicitly recognizes the need to create economies of scale for procurement initiatives in regions with a significant proportion of least-developed countries (LDCs). The system is open more generally to the cooperation of import needs and source countries so as to ensure the necessary economies of scale. . . .

The effective use of the IP system and of TRIPS flexibilities is important, but does not stand alone: IP law and policy must be harnessed with drug procurement policies, pro-competition safeguards, and regulation of drugs for safety and quality.

obligation précise aux membres, est plus longue que prévue. Deux fois déjà le délai d'acceptation a été reporté et nous sommes encore bien loin du nombre requis pour l'entrée en vigueur officielle du mécanisme. Ce report n'est pas une contrainte pratique, mais il illustre bien le fait que la mise en œuvre prend plus de temps que prévu.

De manière générale, la Déclaration de Doha indique qu'il faudra assouplir d'autres dispositions relatives aux ADPIC afin de promouvoir l'atteinte d'objectifs en matière de santé publique. Nous savons que nos membres ont examiné diverses options en ce qui concerne les articles susceptibles d'être brevetés, les médicaments brevetés pouvant faire l'objet de contrefaçon, ainsi que les exceptions et les restrictions, comme l'exception relative à l'approbation réglementaire que le Canada a réussi à faire valoir lors du règlement d'un litige. Diverses voies ont été choisies pour encourager une plus grande concurrence entre les sociétés génériques et la réduction des prix qui en découlerait.

Permettez-moi de conclure pour de vrai en vous faisant part de certaines réflexions de notre directeur général sur le moyen de rendre le régime encore plus efficace. Cette question fait l'objet de nombreuses discussions politiques ici à Genève et pourrait vous intéresser à titre d'information ou de manière plus pratique.

Encore une fois, notre directeur général a abordé cette question dans un discours récent, où il disait :

L'objectif en soi n'a jamais été la délivrance d'une multitude de licences obligatoires. L'objectif était et reste l'accès à des médicaments meilleur marché pour les pauvres. Le système doit donc être jugé en termes de prix et d'accès. Un simple recensement des notifications au titre du système prévu au paragraphe 6 est un indicateur médiocre des résultats obtenus en matière de santé publique. [...]

[...] il faut peut-être aussi réfléchir à la façon dont les programmes d'approvisionnement pourraient faire un usage plus efficace du système tel qu'il est. Celui-ci crée une voie juridique pour l'accès aux médicaments, mais il ne peut pas en lui-même générer un niveau de demande commercialement viable.

De fait, le système reconnaît explicitement la nécessité d'effectuer des économies d'échelle pour les programmes d'approvisionnement dans les régions où il existe une proportion importante de pays moins avancés (PMA). De façon plus générale, il est ouvert à une coordination entre les besoins d'importation et les pays d'origine, de façon à assurer les économies d'échelle nécessaires. (...)

L'utilisation effective du système de propriété intellectuelle et des flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC est importante, mais elle n'est pas isolée du reste : la législation et les politiques en matière de propriété intellectuelle doivent être associées à des politiques d'approvisionnement en médicaments, à des sauvegardes favorables à la concurrence, et à la réglementation des médicaments à des fins de sécurité et de qualité.

Thus, there is a practical question of how to make the suppliers under the system commercially viable and cost-effective. To what extent can orders be coordinated and grouped together to achieve economies of scale? To what extent can orders be spaced out over time for consistency of supply, to make it worthwhile for manufacturers to tool up and meet regulatory requirements? How can these economies of scale and efficiencies be achieved within the existing framework?

This system is very much a work-in-progress on the international plane. Countries are working with a range of TRIPS flexibilities to promote access to medicines, and because there have been relatively few national legislative experiences reported, that is in relation to the paragraph 6 system, and fewer actual needs reported and notified under this system, that is, needs for pharmaceutical procurement, we have a limited factual basis to work from in trying to assess the best way of moving forward.

I know, honourable senators, that these general observations will not resolve the important issues before the committee, but I hope they set your important work in its international context. I am in your hands as to how I can help you further, including on follow-up questions on detail that our time today or limitations in my own knowledge may prevent me from answering in your hearings today. I thank you very much for your attention.

The Chair: Thank you, Mr. Taubman. We appreciate the information that you have given us. It is helpful.

We have been joined since you began your statement by Senator Gerstein and Senator Frum from Ontario. We have a full complement of senators here, which underscores the interest we have in this subject matter.

With your permission, I will go to a list of those who have indicated a desire to ask you a question.

Senator Harb: In Doha, when the WTO met, they called it the development round. Part of the conclusion at the time was to set a large sum of money to assist least-developed countries, in particular African nations and developing countries, to have access to information at the WTO, because many of those countries do not even have representatives in Geneva. Therefore, from time to time, when something takes place at your office, they have no clue what is going on. If they were informed, they would not be able to understand, because some of those issues are complex in nature. This provision is one of those complex issues, as you properly alluded to, that a limited number of countries have taken advantage of. The issue is complex.

Ainsi, se pose en pratique la question de savoir comment rendre les fournisseurs commercialement viables et efficaces par rapport au coût dans le cadre du système actuel. Dans quelle mesure est-il possible de coordonner et de regrouper des commandes afin de réaliser des économies d'échelle? Dans quelle mesure les commandes peuvent-elles être étalées dans le temps pour assurer un approvisionnement constant, pour qu'il en vaille la peine que les producteurs s'équipent et respectent les exigences de la réglementation? De quelle manière peut-on réaliser ces économies d'échelle et d'argent à l'intérieur du cadre actuel?

Ce système est en pleine évolution au niveau international. Les pays utilisent toute une gamme de flexibilités de l'Accord sur les ADPIC pour promouvoir l'accès aux médicaments. Comme nous avons été informés d'un nombre relativement peu élevé d'expériences législatives nationales en ce qui a trait au paragraphe 6, et qu'encore moins de besoins réels nous ont été signalés au moyen de ce système, c'est-à-dire des besoins d'approvisionnement pharmaceutique, nous avons peu de faits sur lesquels nous appuyer pour évaluer la meilleure façon d'aller de l'avant.

Je sais, honorables sénateurs, que ces observations générales ne régleront pas les questions importantes dont vous êtes saisis, mais j'espère qu'elles permettent de situer votre important travail dans son contexte international. Je suis maintenant à votre disposition pour vous aider davantage, notamment pour vous fournir ultérieurement des réponses plus détaillées à des questions auxquelles je n'aurai pas pu répondre pendant la séance, en raison des contraintes de temps ou des limites de mes propres connaissances. Je vous remercie infiniment de votre attention.

Le président : Merci, monsieur Taubman. Nous vous sommes reconnaissants de l'information que vous nous avez fournie. Elle nous sera utile.

Pendant votre exposé, les sénateurs Gerstein et Frum, tous les deux de l'Ontario, se sont joints à nous. Tous les membres sont donc présents, ce qui vous montre l'intérêt que nous portons à ce dossier.

Avec votre permission, je vais maintenant céder la parole à ceux qui m'ont fait savoir qu'ils souhaitaient vous poser des questions.

Le sénateur Harb : À Doha, lors de la réunion de l'OMC, on a parlé du cycle du développement. On y avait décidé, entre autres choses, de réserver d'importantes sommes pour aider les pays les moins développés, notamment les nations africaines et les pays en voie de développement, à obtenir de l'information de l'OMC, puisque bon nombre de ces pays ne sont pas représentés à Genève. C'est pourquoi, lorsqu'il se passe quelque chose dans votre bureau, ils n'en ont pas la moindre idée. S'ils étaient informés, ils ne seraient pas en mesure de comprendre, car certaines de ces questions sont complexes. Cette disposition est l'une de ces questions complexes, comme vous avez eu raison de le dire, dont un nombre restreint de pays se sont prévalus. La question est complexe.

However, one thing is clear from all the witnesses who appeared before us: There is a tragedy in Africa; there is a problem. Pretty well every one of the witnesses said to us that not one single action will solve the problem. We need a holistic approach with many actions, et cetera.

You are appearing before us to talk specifically about paragraph 6. I have several questions.

First, how many countries have taken advantage of that provision, as far as you know? Second, do you keep a registry in terms of either the companies or the organizations that raise concerns about paragraph 6?

Mr. Taubman: Thank you very much, Senator Harb. Let me briefly respond to your first point, because it is an important one for us. This organization is made up of members of equal standing. Each has the same rights of representation and the same vote. Yet, as you pointed out, there are concerns, both in terms of physical representation and in terms of capacity to work with these complex issues.

This subject would be another lecture from me, and I will spare you the details, but I can say there have been concerted efforts to ensure that least-developed countries are brought into the centre of things and are given special attention when it comes to their capacity-building needs. I would say that the group of least-developed countries in Geneva are active and concerned to profess their interests.

Since the Doha conference, as you mentioned, considerable resources have been mobilized exactly to meet this need. I note that only today another significant donation has been made to ensure that least-developed country representatives can come to our forthcoming ministerial conference at the end of this month. It is an ongoing concern, but efforts are being made.

On the specific question of public health, as I have mentioned, we have had an active program of technical cooperation with a strong focus on the needs of least-developed countries. One specific initiative is for those least-developed countries that do not have Geneva representatives, who are not physically represented by our mission here in Geneva. An initiative called Geneva Week brings those countries to this building, and we brief them in detail. We work with them to take them across these issues.

This work is a long story in itself, but I wanted to reassure you. At the secretariat level, this issue is a high priority for us, because we see the need, we respond to the need, and a lot of energy goes into doing what we can to meet that need.

Concerning the actual notifications under paragraph 6, I alluded in my comments to what I think I euphemistically called the extended implementation period. It is taking a while for the mechanism to come into operation. We have a small number of laws notified under the system, in other words, specific legislative

Tous les témoins qui ont comparu devant le comité ont fait valoir un point fort clair : il y a une tragédie, un problème en Afrique. Presque tous les témoins nous ont dit qu'une seule mesure ne permettra pas de résoudre le problème. Nous devons utiliser une approche holistique qui aura recours à plusieurs mesures.

Vous comparez devant nous pour parler plus précisément du paragraphe 6. J'aimerais vous poser plusieurs questions.

D'abord, à votre connaissance, combien de pays se sont prévalus de cette disposition? Ensuite, avez-vous une liste des sociétés ou des organisations qui ont soulevé des préoccupations relativement au paragraphe 6?

M. Taubman : Merci beaucoup, sénateur Harb. J'aimerais rapidement répondre à votre première question, car elle est importante pour nous. Notre organisation est composée de membres qui sont tous traités sur un pied d'égalité. Ils jouissent tous des mêmes droits de représentation et chacun de leur vote a le même statut. En revanche, comme vous l'avez mentionné, nous avons des préoccupations quant à la représentation physique des membres et la capacité de travailler avec ces enjeux fort complexes.

Je pourrais vous faire une conférence sur le sujet, mais je ne rentrerai pas dans les détails. Je peux en revanche vous dire que des efforts concertés ont été déployés pour garantir que les pays les moins développés se retrouvent au cœur des préoccupations et reçoivent une attention spéciale en ce qui concerne leurs besoins en matière de renforcement des capacités. Je vous dirais que le groupe de pays les moins développés à Genève est actif et a envie d'exprimer ses intérêts.

Comme vous l'avez mentionné, depuis la conférence de Doha, bon nombre de ressources ont été mobilisées afin de combler ce besoin. Je peux vous dire qu'aujourd'hui même, un autre don considérable a été effectué afin de garantir que les représentants des pays les moins développés pourront assister à notre conférence ministérielle à la fin du mois. La préoccupation demeure toujours, mais des efforts sont déployés pour y remédier.

En ce qui concerne votre question portant sur les soins de santé, nous avons un programme de coopération technique qui met particulièrement l'accent sur les besoins des pays les moins développés. Une des initiatives vise plus précisément les pays les moins développés qui n'ont pas de représentants à Genève, soit les pays qui ne sont pas représentés en personne par notre mission à Genève. Une initiative intitulée « La semaine de Genève » rallie ces pays dans cet édifice, et nous leur offrons une séance d'information détaillée. Nous travaillons avec eux pour pouvoir pallier le problème.

Il s'agit d'un travail de longue haleine, mais j'aimerais quand même vous rassurer. Sachez que, au secrétariat, cet enjeu constitue une priorité, car nous avons vu le besoin et tentons d'y répondre. Nous déployons beaucoup d'énergie pour faire ce que nous pouvons pour satisfaire ce besoin.

En ce qui concerne le paragraphe 6, dans mes observations, je vous ai parlé de ce que j'ai appelé, et c'est un euphémisme à mon avis, la période prolongée de la mise en œuvre. Cela prend un certain temps pour que le mécanisme entre en œuvre. Un petit nombre de lois ont été soulignées dans le système. Je songe,

measures, such as the original Canadian act that you have before you. That act was one of the pioneering forms of legislation. Otherwise, we have only had notifications from the European Union, Switzerland, Norway, India, Philippines and Singapore.

When you ask how many members have taken steps to take advantage of the decision of this mechanism, these members are the ones who have notified actual laws.

When it comes to importing countries, countries seeking to import pharmaceuticals, so far we only have Rwanda, the member that had indeed notified its need for imported pharmaceuticals, and which, of course, the Canadian company Apotex exported under your existing law. That is the only one so far.

This situation brought up a question: Are there no needs out there and what is going on out there? Broadly speaking, this question is one of coming to a better empirical understanding of the precise procurement needs of these countries. We know that there is a desperate need for low-cost pharmaceuticals in developing countries, in sub-Saharan Africa especially, and in least-developed countries. The needs are acute. The needs are being partly met by a whole range of initiatives, but clearly those initiatives cannot be enough.

Therefore, we continue to work with the technical assistance, in partnership with the World Health Organization, with the World Intellectual Property Organization, to advance understanding of this system, to encourage countries to look at it in a practical light, and to, above all, link it with practical procurement activities. As I have said, this system does not operate in isolation. It is not a sort of stand-alone, online pharmacy. It is a way for existing procurement programs to provide better access to cheaper supplies.

There is an issue of coordination, or linking supply and demand in a more systematic manner. That coordination is something that goes well beyond our mandate as a specific organization. It is a matter for overarching coordination and cooperation. I can say that coordination is taking place. It is focused on those countries that have most demand. I hope that, one way or the other, this coordination leads to a more systematic fulfilling of those needs, whether under this specific paragraph 6 system or otherwise.

Senator Oliver: Thank you for your presentation. You gave us a good overview of the way that the WTO wants to apply and have member countries such as Canada understand the amendments and the paragraph 6 mechanism that you have outlined.

At the beginning, you gave us a disclaimer, indicating why you could not give clause-by-clause interpretation of the bill we are studying. I understand that position, because your other 152 member countries would not appreciate your providing that

notamment, à des mesures législatives précises, telles que la loi canadienne dont vous êtes saisis en ce moment. Cette loi fait partie des lois d'avant-garde dans ce domaine. Nous avons uniquement reçu des notifications de l'Union européenne, de la Suisse, de la Norvège, de l'Inde, des Philippines et de Singapour.

Si vous demandez combien de membres ont pris des mesures pour se prévaloir de la décision du mécanisme, il s'agit des membres qui ont avisé de lois existantes.

Quand il s'agit des pays importateurs, soit les pays qui veulent importer des médicaments, seul le Rwanda a signalé le besoin d'importer des médicaments qui sont exportés par la société canadienne Apotex en vertu de votre loi. C'est le seul cas jusqu'à présent.

Cette situation nous amène à nous poser une question : n'y a-t-il pas un besoin? Qu'est-ce qui se passe? En gros, il faut mieux comprendre les besoins d'approvisionnement précis de ces pays. Nous savons que les pays en développement, plus particulièrement dans l'Afrique subsaharienne et les pays les moins développés, ont grandement besoin d'obtenir des médicaments à faible coût. Ces besoins sont urgents. Une série de mesures permet de partiellement répondre à ces besoins, mais, de toute évidence, elles ne sont pas suffisantes.

Ainsi, nous continuons à travailler avec l'aide technique, en partenariat avec l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, pour faire en sorte que les pays comprennent mieux le système et le perçoivent d'une manière pratique et, avant tout, pour associer le système à des activités d'approvisionnement pratiques. Comme je l'ai déjà mentionné, le système ne fonctionne pas isolément. Il ne s'agit pas d'une pharmacie en ligne indépendante. Il s'agit d'un moyen qui permet aux programmes existants d'approvisionnement d'offrir un meilleur accès à des médicaments à moindre coût.

Il existe un problème de coordination, qui consiste à faire le pont entre l'offre et la demande d'une manière plus systématique. Cette coordination dépasse bien le cadre de notre mandat en tant qu'organisation précise. Il s'agit d'un problème de coordination sous-jacente et de collaboration. Je peux vous dire que la coordination est en train d'avoir lieu. Elle met l'accent sur les pays qui ont le plus de demandes. J'espère que, d'une manière ou d'une autre, cette coordination permettra éventuellement de combler ces besoins de manière plus systématique, que l'on ait recours ou non au paragraphe 6.

Le sénateur Oliver : Merci de votre exposé. Vous nous avez fait un excellent survol de la façon dont l'OMC souhaite utiliser le mécanisme qui se trouve au paragraphe 6. Les pays membres, tels que le Canada, pourront maintenant mieux comprendre le paragraphe en question et les modifications que vous avez suggérées.

Au début de votre exposé, vous nous avez fait une mise en garde et avez expliqué pourquoi vous ne pouviez pas nous fournir une interprétation article par article du projet de loi dont nous sommes saisis. Je comprends bien votre point de vue, puisque les

interpretation. You have stated that you have read the first act that Canada passed, but are you familiar with, and have you read, Bill S-232, which is before us now?

Mr. Taubman: I have not read it in detail. I have skimmed through it, but I would not want to speak about it in detail.

Senator Oliver: The waiver that you have spent a lot of time describing to us today facilitates the export of generic medicines to developing and least-developed countries that face public health challenges. Yet, you have said that only one country has taken up the use of this mechanism, and that is Rwanda, through Canada.

The mechanism works by removing the restrictions on TRIPS article 31(f). However, one thing that was preserved is that it included in the waiver to ensure that providing for exports of medicines to least-developed countries would not undermine legitimate patent protections under the TRIPS agreement. That waiver was one of the safeguards.

In the Canadian legislation, one concern is that perhaps these safeguards might be overlooked. You told us today that you have a mechanism in your legislation such that a country like Canada can bring an issue before the TRIPS Council for review.

If Canada had a concern that one of the safeguards was not being protected, is this concern the type of thing that could be brought before your council for review and, if so, what are the steps?

Mr. Taubman: Yes, indeed; when this amendment to the TRIPS agreement was agreed upon, and the mechanism given its current legal character, the chair of the General Council, that is, the main body that takes these decisions, issued a statement that set on the record some of the concerns and interests of our members in negotiating and concluding this arrangement. I will quickly quote from that. It raises exactly those questions that you have mentioned. The chair's statement, for example, mentions that the system will be established "in good faith to protect public health and not be an instrument to pursue industrial or commercial policy objectives."

One issue that was much debated was the question of diversion, the concerns that the purpose of this system would be defeated if products supplied were diverted from the markets for which they were intended — in other words, if a shipment was made to a country in need but the supplies were diverted, because of their low cost, perhaps, back to a rich country where profits could be made. There was concern about anti-diversion, and ensuring there were effective measures to prevent diversion.

When it comes to your question about specific issues concerning implementation, yes, the statement of the chair of the General Council points out that "members should seek to resolve any issues arising from the use and implementation of the amendment expeditiously and amicably," and then sets out

152 autres pays membres n'apprécieraient pas que vous fournissiez cette interprétation. Vous avez indiqué avoir lu la première loi adoptée par le Canada. J'aimerais savoir si vous avez pris connaissance du projet de loi S-232 dont nous sommes saisis.

M. Taubman : Je ne l'ai pas lu en détail. Je l'ai parcouru, mais je ne voudrais pas en parler en détail.

Le sénateur Oliver : L'exemption que vous nous avez longuement décrite aujourd'hui permet de faciliter l'exportation de médicaments génériques aux pays en développement et aux pays les moins développés qui sont aux prises avec des problèmes de santé publique. En revanche, vous avez indiqué que seul un pays, le Rwanda, s'est prévalu de ce mécanisme par l'entremise du Canada.

Le mécanisme abroge les restrictions de l'alinéa 31f) de l'Accord sur les ADPIC. Cependant, on a continué d'inclure dans l'exemption le fait que d'exporter des médicaments aux pays les moins développés ne minerait pas la protection des brevets légitimes prévue dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Cette exemption est une des mesures de protection.

Une des préoccupations que l'on peut avoir avec la loi canadienne est que ces mesures de protection risquent d'être négligées. Vous nous avez indiqué que dans votre loi, il existe un mécanisme qui permettrait à un pays, tel le Canada, de demander au Conseil des ADPIC d'examiner un problème.

Si le Canada était préoccupé par le fait qu'une de ces mesures n'était pas protégée, est-ce qu'il pourrait en faire part à votre conseil? Le cas échéant, quelles étapes faudrait-il suivre?

M. Taubman : Oui, effectivement. Lorsque nous avons convenu de modifier l'Accord sur les ADPIC et que le mécanisme a été enchâssé dans la loi, le président du Conseil général, soit le corps principal qui prend ces décisions, a émis une déclaration qui expliquait les préoccupations et les intérêts de nos membres dans la négociation et la conclusion de cet accord. Je vais vous en parler. Cela pose exactement les mêmes questions que vous avez soulevées. La déclaration du président, par exemple, indique que le système sera établi de bonne foi afin de protéger la santé publique et ne sera pas un instrument dont on pourra se servir pour atteindre les objectifs industriels ou commerciaux.

On a beaucoup débattu de la question du détournement. Les membres craignaient que l'objectif du système pourrait être compromis si les médicaments étaient détournés des marchés où on les envoyait. En d'autres termes, on expédiait les médicaments à un pays qui en avait besoin, mais les approvisionnements étaient détournés en raison de leur faible coût, par exemple, et renvoyés dans un pays riche qui pourrait en tirer des avantages économiques. Les gens étaient préoccupés de ce détournement possible et voulaient veiller à ce que l'on mette en place des mesures efficaces pour contrer le problème.

En ce qui concerne votre question relative aux préoccupations que pose la mise en œuvre, la déclaration du président du Conseil général indique que les membres devraient tenter de résoudre tout problème découlant de l'utilisation et de la mise en œuvre de la modification de manière expéditive et à l'amiable. La déclaration

several avenues that can be followed. One of the avenues includes putting the issue to the TRIPS Council. In particular, any member may bring any matter related to the interpretation or implementation of the amendment, including issues related to diversion, to the TRIPS Council for expeditious review, with a view to taking appropriate action.

That is an understanding between our members. It has not been put into effect, but Canada, as a member of the WTO, has that option. For us, as a secretariat, frankly, it would be only a matter of receiving the request for the issue to be raised at a session of the TRIPS Council, and we would have to process it accordingly. Our role as a secretariat is simply to organize the agenda and the documentation in that way. It would be a choice for the Canadian government to take up the issue in terms of any specific question of interpretation or implementation of the TRIPS amendment. I would not speculate as to why no one has done that yet. A great deal of domestic debate and consideration is going on in a number of countries. This issue may be the kind of issue that people prefer to work out at home, if you like, before taking it to an international forum.

As a simple matter of fact, senator, this issue has not been taken to the TRIPS Council, apart from what I have mentioned before, which was the regular annual review of the system. That review has looked only at reporting on steps taken by our members in implementing the system and encouraging one another to move in implementing and accepting this amendment.

The Chair: Can I ask a supplementary question? Mr. Taubman, I may not have grasped what you said, but in this country in the tax area, for example, we can go to the tax department and say, "I am thinking of doing this, that or the other. Would that violate any tax legislation? Can you give us an advance ruling?"

Is that what you are alluding to? If Canada chose to do so, can it say, "Here is what we are proposing to do in terms of domestic legislation. Please tell us in an advance ruling if it would violate any of our obligations under the WTO in general, and TRIPS in particular?"

Mr. Taubman: I do not think that exact kind of mechanism is available. There is the possibility of an authoritative interpretation of TRIPS text, of the treaty language, but that has never been done so far for any WTO agreement. The political threshold to getting there is high. It is not a matter of going to your tax office for a specific ruling, as a best analogy. It is more like almost passing another law or concluding a codicil to the treaty. That is not a viable option for your current situation.

The only other source of reliable interpretation is in the dispute settlement process. That occurs when a trading partner is sufficiently concerned about the choices a country has made to take them to the WTO dispute settlement mechanism. There are more informal mechanisms of consulting among and between members, off-line in a sense, not on the public record; not in the formal proceedings of the TRIPS Council. Those consultations

propose ensuite les diverses approches que l'on peut adopter. On peut notamment soulever la question auprès du Conseil des ADPIC. Plus particulièrement, tout membre peut demander au Conseil des ADPIC d'examiner avec célérité, en vue de prendre des mesures appropriées, toute question portant sur l'interprétation ou la mise en œuvre de la modification, y compris des questions portant sur le détournement.

Il s'agit d'une entente entre nos membres. On n'y a pas encore eu recours, mais le Canada, à titre de membre de l'OMC, peut le faire. En tant que secrétariat, il suffirait qu'on nous demande d'examiner cette question lors d'une séance du Conseil des ADPIC, et nous traiterions la demande en conséquence. Notre rôle en tant que secrétariat consiste tout simplement à préparer le programme et la documentation. Il incomberait au gouvernement du Canada de décider de poser une question d'interprétation ou de mise en œuvre relative à la modification à l'Accord des ADPIC. Je ne voudrais pas me perdre en conjectures quant à savoir pourquoi personne ne l'a fait jusqu'à présent. Bon nombre de pays sont, à l'heure actuelle, en train de débattre de la question. Parfois, les gens préfèrent résoudre le problème dans leur propre pays avant de le soulever dans une tribune internationale.

Hormis ce que j'ai mentionné tout à l'heure, lorsque je vous parlais de l'examen annuel du système, on n'a pas soulevé ce problème auprès du Conseil des ADPIC. L'examen se penchait seulement sur le fait de faire rapport relativement aux mesures prises par nos membres dans la mise en œuvre du système et le fait qu'ils s'encourageaient les uns les autres à mettre en œuvre et à accepter cette modification.

Le président : Puis-je vous poser une question supplémentaire? Monsieur Taubman, je n'ai peut-être pas bien compris ce que vous avez dit, mais, au Canada, en ce qui concerne les impôts, nous pouvons consulter le ministère des Finances et lui dire : « Je songe à faire telle ou telle chose. Est-ce que cela contreviendrait à une loi fiscale? Pouvez-vous nous rendre une décision anticipée à cet effet »?

Est-ce de cela que vous parlez? Si le Canada choisit de le faire, il peut dire : « Voici ce que nous proposons de faire pour la loi nationale. Veuillez s'il vous plaît nous fournir une décision anticipée pour que nous sachions si cela contreviendrait à nos obligations en vertu de l'OMC et de l'Accord des ADPIC »?

M. Taubman : Je ne pense pas que ce type de mécanisme soit disponible. Il est possible de demander une interprétation du libellé de l'Accord des ADPIC, ou du traité, mais cela n'a pas encore été effectué pour un accord de l'OMC. Le seuil politique pour y parvenir est très élevé. Il ne s'agit pas de s'adresser au ministère des Finances pour obtenir une décision précise, mais plutôt d'adopter une autre loi ou de conclure un codicille au traité. Ce n'est pas une option viable dans votre situation actuelle.

La seule autre source fiable d'interprétation se trouve dans le processus de règlement des différends. On y a recours lorsqu'un partenaire commercial est assez préoccupé par les choix faits par un pays pour entamer un mécanisme de règlement des différends. Il existe des mécanismes plus informels de consultation entre les membres. Ces consultations sont surtout menées à huis clos et ne sont pas publiques; elles ne se retrouvent pas dans les délibérations

take place off-line. However, there is no specific mechanism that you can obtain a pre-qualification of any particular option you are considering. It would take a tedious lecture in WTO law and policy to explain why that seemingly logical option is not available, but as a matter of fact it is not. There are sound policy reasons for that, but I will not belabour the point.

The Chair: To finish off, with Senator Oliver's permission, can only a member country raise and refer a concern to the dispute mechanism, or can the WTO itself initiate that process?

Mr. Taubman: No, it can only be another member. As a secretariat or as an organization we have no, if you like, policing authority whatsoever. I am sure if I had parked illegally on Parliament Hill outside, automatically someone would come and give me a fine or tow my car away. That authority does not apply here. There must be a specific complaint lodged by another member, referring to the law or the mechanism in question. There is no automaticity. A finding of non-compliance can only flow directly from a complaint lodged by another member.

The dispute mechanism is a way of resolving bilateral disagreements between our members, rather than us centrally policing compliance and taking action *ex officio* regarding non-compliance. We cannot do that, and there are broader reasons for that.

Senator Oliver: In the section 6 mechanism that you have devoted a lot of time to explaining, and which is an amendment to the TRIPS, it was clear that certain safeguard provisions were included in the waiver. Evidence has come before this committee saying that Bill S-232 will eliminate these safeguards. Witnesses before the committee say that the bill will allow the unlimited production of generic copies of any of the patented medicines for export to any developing country under open-ended compulsory licences granted without notification to the patent owner.

On that issue, my question is: Can that type of issue be brought to the TRIPS Council for review to determine compliance?

Mr. Taubman: There are two aspects to the question. First is a question of compliance. Whether Canada or any other country is complying with TRIPS or not only comes up if another country takes a complaint. It is, in effect, like an interparty court proceeding between two parties to a lawsuit. It is more in that character. Compliance would not come up in the TRIPS Council, which is the collectivity of our members working together as a council, as a committee, if you like.

However, what has happened in the broad area of intellectual property law is for members to pose questions to one another about their laws to obtain further information about them. This option has worked in the past to cover a whole host of areas of intellectual property law. Again, in principle, that option is not

officielles du Conseil des ADPIC. Ces consultations ont lieu à huis clos. En revanche, il n'existe pas de mécanismes précis qui vous permettent d'obtenir un jugement au préalable sur une option que vous envisagez. Il faudrait que je vous donne un cours fastidieux sur la loi et la politique de l'OMC pour vous expliquer pourquoi cette option, qui semble logique, n'est pas disponible. Les raisons politiques pour lesquelles c'est ainsi sont bonnes. Mais je n'entrerai pas dans les détails.

Le président : Enfin, si le sénateur Oliver me le permet, est-ce que seul un pays membre peut soulever une préoccupation relative au mécanisme de règlement des différends, ou est-ce que l'OMC peut elle-même initier le processus?

M. Taubman : Non. Cela peut uniquement se faire par le biais d'un autre pays membre. À titre de secrétariat ou d'organisation, nous n'avons pas, si vous voulez, l'autorité de faire régner l'ordre. Je suis certain que, si j'avais stationné ma voiture de manière illégale sur la Colline parlementaire, quelqu'un serait automatiquement venu me voir et m'aurait donné une amende ou aurait fait remorquer ma voiture. Cette autorité ne s'applique pas dans ce cas-ci. Il faut qu'un autre pays membre dépose une plainte précise, en invoquant la loi ou le mécanisme. Ce n'est pas automatique. Un processus de non-respect des conditions est enclenché lorsqu'une plainte est déposée par un autre pays membre.

Le mécanisme de règlement des différends permet de résoudre des désaccords bilatéraux entre les pays membres, plutôt que d'avoir un mécanisme centralisé où nous sommes responsables de maintenir l'ordre et de prendre des mesures correctives. Nous ne pouvons pas le faire. Des raisons très vastes l'expliquent.

Le sénateur Oliver : Vous avez longuement expliqué le paragraphe 6. Il s'agit d'une modification à l'Accord des ADPIC, et certaines mesures de protection ont été comprises dans l'exemption. Certains témoins qui ont comparu devant le comité ont indiqué que le projet de loi S-232 abrogera ces mesures de protection. Des témoins ont signalé que le projet de loi permettra une production illimitée de copies génériques des médicaments brevetés destinés à l'exportation vers un pays en développement en vertu de licences obligatoires ouvertes accordées sans que le détenteur du brevet soit avisé.

Voici la question que j'aimerais vous poser : est-ce que l'on peut demander au Conseil des ADPIC d'examiner un tel problème afin de voir s'il est conforme à l'accord?

M. Taubman : Votre question porte sur deux éléments. D'abord, il s'agit d'une question de conformité. Le fait de savoir si le Canada ou un autre pays se conforme à l'Accord des ADPIC est une question qui se pose que lorsqu'un autre pays fait une plainte. Il s'agit, en quelque sorte, d'une procédure judiciaire entre les deux parties dans une poursuite. C'est plutôt de cette nature-là. La conformité ne serait pas soulevée auprès du Conseil des ADPIC, le comité où nos membres travaillent en collaboration.

En revanche, parfois, en ce qui concerne le vaste champ d'application de la Loi sur la propriété intellectuelle, les membres ont posé des questions à un autre pays afin d'obtenir plus de renseignements sur leurs lois. Par le passé, les pays ont eu recours à cette option pour couvrir toute une gamme de questions portant

excluded where our members, our governments, can ask questions of one another about the approach they have taken in implementing this particular part of TRIPS, this paragraph 6.

In the past, that process has thrown up a lot of useful background information, but it is not a contentious matter. It is not being on trial. It is under the cap heading of transparency, because in these areas of domestic law it can be difficult to fathom in detail what is going on in the national systems of 153 diverse countries.

There are those two broad possibilities. One is literally someone initiating a case, a complaint. This situation happens rarely.

Senator Oliver: We are not in a position where we can have a complaint because all we have is draft legislation. We do not have a bill, a statute or an act. This legislation is only draft. Therefore, at most, it could be a form of stated case to the general council. Is that a possibility?

Mr. Taubman: It is a possibility. It would be unusual. In some cases, countries have reported to the TRIPS Council as part of their overall review of their laws. They have reported that legislation is in progress, but they have not opened up the domestic legislative process to the TRIPS Council to discuss and explore. That review has been kept at the national level. The TRIPS Council has been more about information, about transparency, rather than, if you like, a specific review as to compliance or not; as to consistency with TRIPS or not. It has been more about transparency.

The Chair: We are almost out of time, but I have two further questioners who assure me they have short, sharp questions. If you can continue your pattern of short, sharp answers, we will be finished, Mr. Taubman, and we will not keep you too long.

Senator Peterson: Thank you for your presentation.

I have a couple of short questions. If they fall in the category that you cannot comment, I am sure you will indicate such.

Witnesses before us have said Bill S-232 could attract a WTO challenge.

Witnesses have appeared before us who have said there are a number of countries available from which to purchase generic drugs for Africa to reduce costs, to fight HIV/AIDS, so why is Canada going to all the trouble of trying to put through a bill?

Can you comment on those issues?

Mr. Taubman: You are right, senator. Your first question I cannot answer. All I can say is that there is no automaticity about a challenge of TRIPS consistency of any law or any measure you take. There is a certain political threshold. Another country has to be sufficiently concerned to launch a complaint. Before a complaint goes through to a quasi-judicial process, there have to be consultations as well. That situation is not something that happens often, given the range of issues we are looking at, but it is

sur le droit de la propriété intellectuelle. À nouveau, en principe, cette option est possible, puisque nos membres et nos gouvernements peuvent poser des questions portant sur l'approche qu'un autre pays appuie pour mettre en œuvre le paragraphe 6 de l'Accord sur les ADPIC.

Dans le passé, ce processus a permis d'obtenir quantité de renseignements utiles, et il ne s'agissait pas d'une question litigieuse. Il ne s'agissait pas d'un procès. Ces renseignements étaient fournis dans un objectif de transparence car, en ce qui concerne les lois nationales, il peut être parfois difficile de comprendre les détails de ce qui se passe dans 153 pays différents.

Voici les deux possibilités. Dans un des cas, un pays doit déposer une plainte, ce qui se fait rarement.

Sénateur Oliver : Nous ne sommes pas dans une position où nous pourrions faire l'objet d'une plainte puisque nous n'avons qu'une ébauche de loi. Nous n'avons pas de projet de loi ni de loi. Il ne s'agit que d'une ébauche. Alors, cette initiative pourrait être soumise au Conseil général à titre de cas. Est-ce une possibilité?

M. Taubman : Oui. Ce serait inhabituel. Dans certains cas, des pays ont fait rapport au Conseil des ADPIC dans le cadre de l'examen général de leurs lois. Ils ont indiqué que l'initiative législative était en cours, mais ils n'ont pas demandé au Conseil des ADPIC de débattre du processus législatif du pays en question. Cet examen était effectué au niveau national. Le Conseil des ADPIC mise plutôt sur l'information et la transparence et non pas sur l'examen de la conformité ou non avec l'Accord sur les ADPIC. Il insiste surtout sur la transparence.

Le président : Nous sommes presque à court de temps, mais j'ai deux autres intervenants qui m'assurent qu'ils poseront des questions courtes et concises. Si vous continuez de poser des questions brèves, nous aurons alors fini, monsieur Taubman, et nous ne vous garderons pas plus longtemps.

Le sénateur Peterson : Merci de votre exposé.

J'ai quelques questions courtes à vous poser. Si vous n'êtes pas en mesure d'y répondre, je suis sûr que vous me le direz.

Les témoins que nous avons entendus nous ont dit que le projet de loi S-232 pourrait donner lieu à une contestation auprès de l'OMC.

En effet, des témoins qui ont comparu devant le comité nous ont dit qu'il existe de nombreux pays auprès desquels on pourrait acheter des médicaments génériques pour l'Afrique afin de réduire les coûts, de lutter contre VIH-sida, mais alors pourquoi le Canada se donne-t-il du mal pour faire adopter un projet de loi?

Pouvez-vous vous prononcer sur ces questions?

M. Taubman : Vous avez raison, monsieur le sénateur. Je ne peux pas répondre à votre première question. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il n'y a pas de contestation automatique quant à l'application uniforme des ADPIC au regard d'une loi ou d'une mesure que vous adoptez. Il y a un certain seuil politique. Il faut qu'un autre pays se sente suffisamment inquiet pour déposer une plainte. Avant qu'une plainte ne passe par un processus quasi judiciaire, il faut auparavant tenir des consultations. Ce n'est pas

an entitlement of other members of the WTO, if they have a concern, to initiate a complaint. However, I cannot advise you on who would do that, when or on what grounds.

Concerning the question of the point that is often made that there are already low-cost providers of cheap generic drugs, so why bother, this matter is more for a public health expert than me. However, we are looking at a changing landscape of the front-line drugs that are needed in the field. We are looking at a second generation of antiretroviral drugs and so on. We are looking potentially at new vaccines, new treatments. It is not only a matter of looking at the existing pharmacopoeia, the existing collection of drugs. People are concerned about access to the new generation of drugs.

In those cases, it may be the case that the existing producers of generics, exporters of generic drugs, may be more constrained by patents because in the lifetime of the TRIPS agreement, since 1995, only over time has patent protection of pharmaceuticals come into effect for many developing countries — India is a good example. It has had full protection of pharmaceutical products only since 2005. It is a changing situation.

Why bother to provide this protection? There are two reasons. First, there may well be scenarios that arise where this is the viable way of meeting needs. It is hard to predict in advance who, when, where and how much. However, it is entirely possible logically.

Second, Canada already has taken an important step as a pioneer in breaking the drought, if I might say, and putting the system into operation. We found that people learn from experience in the implementation of such mechanisms generally in intellectual property. It is important in this particular area. I would not understate the importance of what Canada has done so far.

It is up to you how to take it further, but Canada's contribution has been an important one so far.

The Chair: I am afraid we are out of time, honourable senators and Mr. Taubman. I thank you again for taking the time to chat with us today. Given the constraints under which you operated, you did an excellent job. We are grateful to you for the context in which you have placed our considerations.

I spent a happy year once in Geneva. I am sure you are enjoying the city as much as I did. Thank you for agreeing to meet with us under challenging circumstances, which you have met extremely well.

une situation qui se produit souvent, compte tenu de l'éventail de questions dont nous sommes saisis, mais c'est un droit dont peuvent se prévaloir d'autres membres de l'OMC, s'ils ont des préoccupations, afin de déposer une plainte. Cela étant, je ne peux pas vous dire qui est susceptible de le faire, ni quand, ni pour quel motif.

En ce qui concerne la question relative à l'argument qui est souvent avancé à savoir qu'il existe déjà des fournisseurs de médicaments génériques bon marché, pourquoi alors s'en préoccuper? Des experts en matière de santé publique seraient mieux placés que moi pour y répondre. Toutefois, nous envisageons de changer le paysage des médicaments de première ligne dont on a besoin sur le terrain. Nous examinons la possibilité d'une deuxième génération de médicaments antirétroviraux, notamment. Nous envisageons de nouveaux vaccins, de nouveaux traitements. Il ne s'agit pas uniquement d'examiner la pharmacopée existante, soit le recueil de médicaments existants. Les gens sont préoccupés par l'accès à la nouvelle génération de médicaments.

Dans ces cas-là, il se peut que les producteurs de médicaments génériques existants, les exportateurs de médicaments génériques, soient limités par des brevets, car depuis l'instauration de l'Accord des ADPIC, soit depuis 1995, la protection des produits pharmaceutiques par brevet n'est entrée en vigueur que graduellement dans les pays en développement, et l'Inde en est un bon exemple. Ainsi, ce pays n'offre une pleine protection des produits pharmaceutiques que depuis 2005. La situation est en train de changer.

Pourquoi se donner la peine de fournir cette protection? Pour deux raisons : premièrement, il se peut que des scénarios se produisent où cela devient une façon viable de répondre aux besoins. Il est difficile de prédire le qui, le quand, le où, et le combien. Cela dit, c'est entièrement possible sur le plan logique.

Deuxièmement, le Canada a déjà entrepris une initiative importante qui en fait un pionnier en mettant fin à la sécheresse, pour ainsi dire, et en instaurant un système. Nous avons constaté que les gens tiraient des enseignements de l'expérience de la mise en œuvre de tels mécanismes dans le domaine général de la propriété intellectuelle. C'est important dans ce domaine en particulier. Je ne saurais sous-estimer l'importance de ce que le Canada a fait jusqu'ici.

Il vous incombe de décider jusqu'où vous voulez aller, mais la contribution du Canada a été jusqu'ici importante.

Le président : Je crains que nous n'ayons plus de temps, chers collègues et monsieur Taubman. Je vous remercie d'avoir pris le temps de discuter avec nous aujourd'hui. Compte tenu des contraintes qui nous sont imposées, vous avez fait un excellent travail. Nous vous sommes reconnaissants de l'attention que vous avez portée à nos considérations.

J'ai déjà passé une année heureuse à Genève. Je suis sûr que vous vous y plaisez autant que moi. Merci d'avoir accepté de nous rencontrer dans des circonstances difficiles, avec lesquelles vous avez composé avec brio.

[Translation]

We are now ready to hear the views of Professor Frederick Abbott on Bill S-232.

[English]

Good morning, Mr. Abbott. Thank you for being with us.

For the information of honourable senators, Mr. Abbott is the Edward Ball Eminent Scholar and Professor of International Law at Florida State University College of Law. He is a distinguished scholar who has worked for several international organizations. He has written a number of books and articles on international economic issues and international intellectual property rights. In particular, he will be sharing his knowledge of the TRIPS agreement, the August 30, 2003 decision of the World Trade Organization, Canada's Access to Medicines Regime and changes proposed to it by Bill S-232.

I understand, Mr. Abbott, that you had the advantage of hearing our exchange with Mr. Taubman in Geneva.

Frederick M. Abbott, Edward Ball Eminent Scholar, Professor of International Law, Florida State University College of Law: No, I did not.

The Chair: I was misinformed. As you may have surmised, he discussed, in general terms without venturing any opinions, the proposed Bill S-232 and how it might impact on our obligations under WTO and the TRIPS agreement.

Will you please proceed with your opening statement? I hope you will be amenable to questions from honourable senators.

Mr. Abbott: I have an opening statement that is about 12 minutes long. Is that acceptable?

The Chair: Absolutely.

Mr. Abbott: I am more than happy also to answer any questions.

I appreciate the opportunity to appear before the committee regarding the bill proposed to enact changes to Canada's Access to Medicines Regime, CAMR. I appeared before the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology on March 10, 2004 during consideration of Bill C-9, which as amended, was enacted as CAMR.

In the course of dialogue with House of Commons committee members, I raised several concerns regarding the terms of the draft legislation. I was of the view that a number of the restrictions and limitations under consideration would hamper effective use of the legislative mechanism as then proposed. Though certain important improvements were made in the legislation prior to its adoption, it was clear that Canada had decided not to take full or effective advantage of the flexibilities in the WTO TRIPS agreement, the 2001 Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, and the August 30, 2003 WTO waiver decision.

[Français]

Nous sommes maintenant prêts à écouter le point de vue du professeur Frederick Abbott sur le projet de loi S-232.

[Traduction]

Bonjour, monsieur Abbott. Merci d'être des nôtres.

Pour la gouverne des sénateurs, sachez que M. Abbott est éminent boursier Edward Ball et professeur de droit international à la Faculté de droit de l'Université d'état de la Floride. C'est également un chercheur de renom qui a travaillé pour de nombreuses organisations internationales. Il est l'auteur de nombreux livres et d'articles sur les enjeux internationaux de l'économie et de la propriété intellectuelle. Tout particulièrement, il nous fera part de ses connaissances de l'Accord sur les ADPIC, de la décision du 30 août 2003 de l'Organisation mondiale du commerce, de l'accès du Canada au régime de médicaments et des modifications proposées au projet de loi S-232.

Monsieur Abbott, je crois comprendre que vous avez entendu notre échange avec M. Taubman, à Genève.

Frederick M. Abbott, éminent boursier Edward Ball, professeur de droit international, Florida State University College of Law : Non, je n'ai rien entendu.

Le président : J'ai été mal informé. Comme vous l'avez peut-être deviné, il nous a entretenus, en des termes généraux sans nous faire part de ses opinions, sur le projet de loi S-232 et sur l'incidence que celui-ci pourrait avoir au regard de nos obligations en vertu de l'OMC et des ADPIC.

Voulez-vous faire une déclaration liminaire? J'espère que vous n'aurez pas d'objection à répondre aux questions des sénateurs.

M. Abbott : J'ai une déclaration liminaire qui durera environ 12 minutes. Cela vous convient-il?

Le président : Absolument.

M. Abbott : Je serai plus que ravi de répondre à vos questions.

Je vous suis reconnaissant de pouvoir comparaître devant le comité au sujet d'un projet de loi qui vise à modifier le Régime canadien d'accès aux médicaments, RCAM. J'ai comparu le 10 mars 2004 devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes dans le cadre de l'examen du projet de loi C-9 qui, dans sa version amendée, a été adopté et est devenu le RCAM.

J'ai fait part aux membres du comité de la Chambre, en 2004, de plusieurs préoccupations relatives à ce projet de loi. J'étais d'avis que plusieurs des restrictions et limites envisagées feraient obstacle à l'utilisation efficace du mécanisme législatif proposé. Bien que certaines améliorations aient été apportées au projet avant son adoption, il est clair que le Canada a décidé de ne pas user pleinement — ou efficacement — de la marge de manœuvre que lui donnait l'Accord sur les ADPIC de l'OMC, la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique de 2001 et la décision du 30 août 2003 accordant une dérogation.

It was foreseeable that the limitations adopted in CAMR would significantly restrict its utility in addressing the serious public health problems confronting developing countries with limited or no capacity to give effect to compulsory licences. It is not surprising, therefore, that committee members are revisiting CAMR with the objective of making it a more effective and useful mechanism.

I will spend a few moments explaining why I might reasonably be considered to have expertise on the subject of legislation to implement the WTO August 30 waiver decision. I have written and published extensively on the subjects of the WTO TRIPS agreement, trade and intellectual property rights and on the relationship between that subject matter and public health, including access to medicines. I have served as an expert consultant to the World Health Organization and I am presently a consultant to the WHO, but I am not appearing today in that capacity. I have also served as a consultant to the World Bank, the WTO, the United Nations Conference on Trade and Development and other multilateral organizations regarding trade, intellectual property and public health matters.

I served as legal consultant to the group of developing countries that developed and proposed the 2001 Doha declaration. I worked with those countries throughout the process in which the Doha declaration was negotiated and adopted. I subsequently advised, on a day-to-day basis, the core group of developing countries that was primarily responsible for negotiating the August 30, 2003 waiver decision at the WTO from the inception to the completion of that process. I have written and published about those negotiations in the *Journal of International Economic Law*, the *American Journal of International Law* and elsewhere.

For the World Bank, I co-authored a detailed guide to implementation of the August 30 decision, including model notifications and implementing legislation. At the invitation of the international trade committee of the European Parliament, I co-authored a detailed report assessing whether the European Parliament should approve the ratification of the article 31(b) amendment to the TRIPS agreement. I participated in the international experts committee convened in Ottawa in 2007 to review the CAMR. I prepared a report on the issuance by Canada of its first compulsory licence for export on September 19, 2007 that was published in *International Legal Materials* of the American Society of International Law.

The August 30, 2003 decision has been criticized by non-governmental organizations promoting access to medicines, by some academics, by some groups representing generic producers and by some developing countries. They say it establishes an overly cumbersome set of rules that makes it difficult to give effect to the basic objective of permitting exports of low-priced generic pharmaceutical products to developing the countries that do not have the capacity to manufacture those products under compulsory licensing.

Il était prévisible que les limites au RCAM allaient grandement réduire sa valeur pour résoudre les très graves problèmes de santé publique auxquels font face les pays en développement qui sont peu ou aucunement équipés pour donner effet aux licences obligatoires. Il n'est donc pas surprenant que ce comité réexamine le RCAM dans le but d'en faire un mécanisme plus efficace et plus utile.

Je devrais prendre quelques instants pour expliquer pourquoi il est raisonnable de penser que je possède l'expertise requise sur les mesures législatives visant l'application de la décision d'exemption de l'OMC du 30 août 2003. J'ai beaucoup écrit et publié sur l'Accord sur les ADPIC de l'OMC, sur les droits de propriété intellectuelle et commerciaux, et sur la relation entre ces derniers et les questions de santé publique, dont l'accès aux médicaments. J'ai travaillé pour l'Organisation mondiale de la Santé à titre d'expert-conseil, et je travaille actuellement en tant que consultant (bien que je ne comparaisse pas devant vous à ce titre) pour l'OMS, la Banque mondiale, l'OMC, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et d'autres organisations multilatérales au sujet du commerce, de la propriété intellectuelle et de la santé publique.

J'ai été juriste-conseil auprès du groupe de pays en développement ayant rédigé la proposition pour la Déclaration de Doha de 2001, et j'ai travaillé avec ces pays tout au long des négociations ayant mené à l'adoption de la Déclaration de Doha. J'ai par la suite conseillé le groupe de pays en développement chargé au premier titre de la négociation, à l'OMC, de la décision du 30 août 2003 accordant une dérogation, du début à la fin de ce processus. J'ai écrit des articles concernant ces négociations qui ont été publiés dans le *Journal of International Economic Law*, l'*American Journal of International Law* et dans d'autres publications.

J'ai aussi cosigné un guide de la Banque mondiale sur l'application de la décision du 30 août 2003 comprenant notamment des modèles d'avis et de l'information sur la législation de mise en œuvre. J'ai aussi cosigné un rapport de la Commission du commerce international du Parlement européen sur la question de savoir si le Parlement devrait accepter que s'applique à l'Union européenne l'amendement à l'alinéa 31(b) de l'Accord sur les ADPIC visant à intégrer la décision du 30 août 2003 accordant une dérogation à l'Accord lui-même. J'ai par ailleurs participé à la rencontre internationale d'experts qui s'est tenue à Ottawa en avril 2007 dans le but d'examiner le RCAM, et j'ai préparé un rapport sur l'émission par le Canada de la première licence obligatoire à l'exportation le 19 septembre 2007 pour le compte de l'*International Legal Materials* (publié par l'American Society of International Law).

La décision du 30 août 2003 accordant une dérogation a été critiquée par des ONG qui cherchent à faciliter l'accès aux médicaments, ainsi que par certains universitaires, par des regroupements de fabricants de produits génériques et par quelques pays en développement, qui affirment que la décision introduit un ensemble de règles beaucoup trop laborieuses qui rendent difficile l'atteinte de l'objet premier, de permettre l'exportation de produits pharmaceutiques peu coûteux vers les pays en développement qui ne sont pas en mesure de fabriquer ces produits encadrés par un régime de licence obligatoire.

I have consistently observed that the August 30 decision was the result of a long and intensive negotiation, involving stakeholders with decidedly different perspectives concerning the appropriate implementing mechanism. The August 30 decision reflects a compromise between stakeholders seeking the most straightforward and efficient method for addressing public health needs on one hand, and stakeholders seeking to protect their perceived industrial interests on the other.

Neither NGOs seeking to provide the easiest mechanism for facilitating access to medicines, nor the originator pharmaceutical industry, found, or find, the August 30 decision to reflect an ideal world of either access to medicines or industrial protection. However, the critical question, and the one on which the jury seems to be out, is whether this negotiated solution can be made to work, given an appropriate implementing framework, or whether the solution itself is fatally flawed.

My own view is that the system can be made to work and that the obstacles presented by the regulatory or bureaucratic requirements of the WTO mechanism can be dealt with adequately by pharmaceutical industry managers, skilled lawyers and public medicines procurement specialists. However, dealing with this mechanism requires a serious effort to design national implementing mechanisms that seek to take advantage of the opportunities inherent in the WTO legal framework.

The CAMR took a different approach, introducing regulatory and bureaucratic requirements beyond those incorporated in the August 30 decision. The CAMR was designed to add obstacles to the effective use of the decision. The question before the committee is whether it should recommend that the CAMR be designed with the objective of seriously promoting exports of low-priced generic medicines to where they are very much needed.

Bill S-232 seeks to streamline CAMR and take advantage of the flexibilities inherent in the August 30 decision by providing a pharmaceutical producer with the opportunity to obtain a single licence from the Commissioner of Patents that will authorize it to make and use a patented pharmaceutical invention or inventions for purposes of export to eligible countries that identify public health needs. A principal reason for proposal of this single licence mechanism is to solve a significant problem reflecting the way the international pharmaceutical market works in practice. Many or most pharmaceutical procurement authorities acquire medicines by publishing a request for bids or proposals for the supply of medicines, soliciting responses from industry. Competitive bidding is not always practiced when, for example, a medicine is known to be single source on the international market.

It is extremely difficult in practice for a producer, for example, a prospective Canadian supplier, to respond to a bid request conditionally, indicating that supply is predicated upon obtaining

J'ai pour ma part toujours soutenu que, d'une part, la décision du 30 août a été le fruit de longues et intenses négociations entre des parties dont les vues concernant le mécanisme d'application à adopter étaient très différentes et que, d'autre part, la décision du 30 août constitue un compromis auquel en sont arrivées des parties qui cherchaient soit à répondre le plus directement et efficacement possible à des besoins en matière de santé publique, soit à protéger de prétendus intérêts industriels.

Ni des ONG, dont le but est d'établir un mécanisme facilitant l'accès le plus simple possible aux médicaments, ni l'industrie des produits pharmaceutiques brevetés n'étaient, ni ne sont d'avis que la décision du 30 août constitue une solution idéale pour accroître l'accès aux médicaments ou pour protéger l'industrie. Mais la question essentielle, qui ne fait pas pour l'instant l'objet d'un consensus, est de savoir s'il est possible de rendre effective cette solution négociée en lui donnant un cadre d'application approprié, ou si celle-ci est intrinsèquement vouée à l'échec.

Je crois pour ma part qu'il est possible de faire fonctionner les systèmes, et que les directeurs commerciaux de l'industrie pharmaceutique, les spécialistes de l'approvisionnement en médicaments et de bons avocats peuvent ensemble venir à bout des obstacles que constituent les prescriptions réglementaires ou bureaucratiques du mécanisme de l'OMC. Mais cela exige de consacrer des efforts considérables à l'élaboration de mécanismes nationaux de mise en œuvre tirant avantage de la marge de manœuvre offerte par le cadre juridique de l'OMC.

Le RCAM a emprunté une autre voie en prévoyant des exigences réglementaires et bureaucratiques qui s'ajoutent à celles de la décision du 30 août. Le RCAM a été conçu pour rendre plus difficile l'application efficace de la décision du 30 août. La question que doit se poser le comité est de savoir s'il devrait recommander la modification complète du RCAM afin de réellement promouvoir l'exportation de médicaments génériques à prix modique vers les régions qui en ont gravement besoin.

Le projet de loi S-232 tente de simplifier le RCAM et de tirer partie de la marge de manœuvre offerte par la décision du 30 août en donnant la possibilité à tout fabricant de produits pharmaceutiques d'obtenir une « licence unique » du commissaire au brevet l'autorisant à fabriquer et utiliser une ou plusieurs inventions pharmaceutiques brevetées dans un but d'exportation vers des pays admissibles ayant fait connaître leurs besoins en matière de santé publique. L'une des principales raisons d'être de ce mécanisme de licence unique est de résoudre un problème important lié à la façon dont fonctionne le marché mondial des produits pharmaceutiques. Nombre d'autorités adjudicatrices responsables des produits pharmaceutiques, si ce n'est la majorité d'entre elles, obtiennent leurs médicaments en publiant un appel d'offres ou de propositions d'approvisionnement à l'intention de l'industrie. Ces appels d'offres ne sont par ailleurs pas toujours concurrentiels; c'est le cas, par exemple, lorsque la demande concerne un médicament promu pour n'avoir qu'un seul fabricant à l'échelle mondiale.

Il est extrêmement difficile en pratique pour un producteur, par exemple, un fournisseur canadien éventuel, de répondre à une demande de soumission de façon conditionnelle, en faisant savoir

a compulsory licence and that obtaining a compulsory licence may be a lengthy process involving modifying a government list to add the medicine to that list, opening negotiations with a patent holder or holders for a voluntary licence, and awaiting an ultimate determination by the Commissioner of Patents as to whether a licence should be issued.

A public health procurement authority in a developing country would be and should be understandably reluctant to award a supply contract based upon the fulfillment of an uncertain set of contingencies on the part of the producer's supply. Requiring a Canadian producer to seek a compulsory licence for export on a case-by-case and country-to-country basis presents obvious difficulties.

The present CAMR system presumes that a producer can and should develop a pharmaceutical product production line to facilitate or to fulfill a single contract to be negotiated and put into effect over a protracted period of time. Then, the individual licence is set to terminate after two years. You have undoubtedly heard this from Canadian generic producers; simply put, this is a non-economic proposition. The process is almost certain to drain business and personnel resources without justification. It is counterproductive, if the intention is to make Canadian producers a source of low-priced generic pharmaceutical products needed by developing countries to address public health needs.

The single licence mechanism will allow Canadian producers to submit proposals or bids in response to requests from developing countries requiring medicines to meet public health needs. Canadian producers will be in a position to commit to supplying the medicines in the event they are the successful bidder. Similarly, the single licence mechanism will permit Canadian producers to respond to direct purchase requests from developing countries, or to seek contracts from developing countries, so as to allow the producers to realize production efficiencies without fear that, ultimately, they will not be able to meet their contract commitments.

The proposal for a single licence is consistent with the August 30 decision and with article 31 of the TRIPS agreement. Paragraph 2 of the decision sets out the obligations of the importing and exporting members with respect to the grant of a compulsory licence. The express terms of the obligations refer to eligible importing members, pharmaceutical products, and the names and expected quantities of the products.

It is clear from the express terms of the decision that a licence may be granted for more than one product and for export to more than one destination. There is nothing in the decision that indicates that the destination-eligible importing members must notify their intention to purchase and import at the same time, or as a single group. The obligation on the importing members is to provide certain notifications to the WTO TRIPS Council before products are exported or imported.

que son offre dépend de l'obtention d'une licence obligatoire pour laquelle un processus assez long peut être nécessaire, processus qui peut comporter la modification d'une liste établie par le gouvernement en vue d'y ajouter le médicament en question, des négociations avec un détenteur de brevet concernant une licence volontaire et l'attente de la décision ultime du commissaire aux brevets concernant la pertinence de délivrer une licence.

Il n'est pas difficile à comprendre qu'une administration publique responsable des achats en matière de santé dans un pays en développement puisse être réticente à attribuer un contrat d'approvisionnement fondé sur le respect d'un certain nombre de conditions par le fournisseur. Le fait d'exiger d'un producteur canadien qu'il obtienne une licence obligatoire aux fins de l'exportation, dans chaque cas et pour chaque pays, comporte des difficultés évidentes.

Le RCAM suppose à l'heure actuelle que le producteur peut et doit mettre sur pied une ligne de production d'un produit pharmaceutique en vue de respecter un contrat unique devant être négocié et exécuté sur une période assez longue. Or, la licence individuelle doit prendre fin après deux ans. Les producteurs génériques canadiens vous en ont certainement parlé; il s'agit d'une proposition qui, tout simplement, est antiéconomique. Il s'agit d'un processus qui, presque inévitablement, risque de taxer indûment les ressources financières et humaines d'une entreprise. Si l'objet du RCAM est de faire des fabricants canadiens une source de médicaments génériques bon marché répondant aux besoins des pays en développement en matière de santé publique, ce processus va à l'encontre du but recherché.

Le mécanisme de licence unique permettrait aux fabricants canadiens de soumettre des propositions ou des offres en réponse aux demandes de médicaments des pays en développement qui cherchent à satisfaire leurs besoins en matière de santé publique. Les producteurs canadiens seront en mesure de s'engager à fournir les médicaments si leur proposition est retenue. De la même manière, le mécanisme de licence unique permettra aux producteurs canadiens de répondre directement aux demandes d'achat de pays en développement, ou de chercher à conclure des marchés avec des pays en développement, ce qui permettra aux producteurs d'assurer l'efficacité de la production sans craindre de ne pas pouvoir, à terme, respecter leurs engagements contractuels.

Cette proposition visant une licence unique est conforme à la décision du 30 août et à l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC. L'alinéa 2 de la décision établit les obligations de membres importateurs et exportateurs concernant la délivrance d'une licence obligatoire. Ces obligations visent expressément les membres importateurs admissibles, les produits pharmaceutiques ainsi que les noms et les quantités de produits.

Il est clair, selon le libellé de la décision, que toute licence peut être délivrée pour plus d'un produit et pour l'exportation vers plus d'une destination. Rien dans la décision ne précise que les membres importateurs admissibles à une destination doivent donner l'avis de leur intention d'acheter et d'importer de façon simultanée, ou à titre de groupe unique. L'obligation des membres importateurs consiste à fournir certains avis au conseil de l'OMC sur les ADPIC avant que des produits ne soient exportés ou importés.

The exporting member — Canada — is required to notify the TRIPS Council of the grant of the licence, including the conditions of the licence. Those conditions include the products, quantities, destination and duration of the licence. However, that notification requirement does not limit the exporting member in terms of the stated conditions. It is a reporting requirement. Footnote 8 to the August 30 decision clarifies that the notification requirement does not require approval by any WTO body.

There is nothing in the text of the reporting requirement that precludes the exporting member from stating that destination countries may include all eligible importing members that notify their requirements to the TRIPS Council, prior to importations, or that the quantities to be supplied will depend upon the requirements of the notifying importing members. Likewise, there is nothing in the reporting requirement to preclude that it be updated by the exporting member as the licence is executed.

Article 31 of the TRIPS agreement remains generally applicable to exports under compulsory licence, except as specifically waived or changed by the August 30 decision. Regarding compulsory licences, article 31(a) provides that authorization shall be considered on its individual merit. That condition does not, in any way, express or imply that the recipient of a compulsory licence should be limited to supplying a single or designated recipient of products produced under the licence.

Since manufacturers of products would rarely supply a single buyer, a compulsory licence ordinarily should be expected to supply multiple buyers. There is nothing unusual about a compulsory licensing system in which the licensee supplies multiple buyers over a period of time.

Bill S-232 will establish a framework under which any number of Canadian pharmaceutical producers may submit applications to the Commissioner of Patents for the grant of a compulsory licence for export. Under the terms of the legislation, the commissioner is instructed to grant a licence when the applicant has complied with the relevant conditions, and to reject applications that do not comply with the conditions or when the commissioner, under a broad grant of authority, determines that the licence will not fulfill the objectives of the legislation.

The Canadian Parliament will have established the basis upon which the individual merits of the application are assessed by the commissioner, consistent with article 31(a) and with the letter and spirit of the August 30 decision and the Doha declaration.

Bill S-232 provides the compulsory licence will be authorized to meet the needs of eligible importing members that enter into a contract with the Canadian supplier. There is nothing in the August 30 decision that requires that quantities to be supplied under the compulsory licence for export be fixed in advance. Indeed, the decision limits exports to those necessary to meet the

Le membre exportateur — le Canada — est tenu d'aviser le conseil sur les ADPIC de la délivrance de toute licence, ainsi que des conditions de la licence. De telles conditions visent notamment les produits, les quantités, la destination et la durée de la licence. Cependant, l'exigence d'avis ne limite pas l'application des conditions énoncées aux membres exportateurs. Il s'agit d'une exigence de rapport. La note en bas de page 8 de la décision du 30 août précise que les exigences d'avis ne nécessitent pas l'approbation d'un organisme de l'OMC.

Rien dans le libellé des exigences de rapport n'empêche le membre exportateur de déclarer que les pays de destination peuvent englober l'ensemble des membres importateurs admissibles qui avisent le conseil sur les ADPIC de leurs besoins, avant les importations, ou que les quantités fournies dépendront des besoins des membres importateurs donnant avis. De la même manière, rien dans les exigences de rapport n'empêche une mise à jour par le membre exportateur à mesure que la licence est exécutée.

L'article 31 de l'Accord sur les ADPIC continue de s'appliquer d'une façon générale aux exportations visées par une licence obligatoire, sauf si la décision du 30 août prévoit une modification ou une dérogation expresse. Pour ce qui est des licences obligatoires, l'alinéa 31a) prévoit que toute autorisation sera accordée selon le bien-fondé de la demande. Cette condition ne laisse nullement entendre que le bénéficiaire d'une licence obligatoire ne doit approvisionner qu'un seul destinataire ou un destinataire désigné de produits fabriqués sous licence.

Puisqu'il serait rare qu'un fabricant n'approvisionne qu'un seul acheteur, on doit prévoir qu'une licence obligatoire viserait normalement l'approvisionnement d'acheteurs multiples. Il n'y a rien d'inhabituel à un régime de licence obligatoire où les titulaires de la licence assurent l'approvisionnement d'acheteurs multiples au cours d'une période donnée.

Le projet de loi S-232 établira un cadre permettant à divers producteurs pharmaceutiques canadiens de demander au commissaire aux brevets une licence obligatoire d'exportation. Selon la mesure législative, le commissaire est tenu de délivrer une licence à tout demandeur qui répond aux conditions pertinentes et de rejeter toute demande qui ne respecte pas ces conditions ou qui ne correspond pas aux objectifs de la loi, si le commissaire arrive à cette conclusion en se fondant sur les pouvoirs généraux dont il dispose.

Le Parlement du Canada aura établi les critères selon lesquels le commissaire évaluera le bien-fondé de toute demande, en conformité de l'alinéa 31a), ainsi que de la lettre et de l'esprit de la décision du 30 août et de la Déclaration de Doha.

Le projet de loi S-232 prévoit que la licence obligatoire sera délivrée en réponse aux besoins de membres importateurs admissibles qui concluent un marché avec un fournisseur canadien. Rien dans la décision du 30 août n'exige que les quantités fournies aux termes de la licence d'exportation obligatoire soient établies à l'avance. La décision limite en effet

needs of the eligible importing members, but it is not expected that the importing members should be able to predict the quantities of products needed over time with specificity.

In the August 30 decision, the WTO members expressly referred to expected quantities of products. The World Bank model notifications, for example, suggest a formula such as a quantity of pharmaceutical product X sufficient to treat Y patients over Z period of time might be employed to provide adequate flexibility for eligible importing members.

Bill S-232 does not expressly limit the duration of each licence. This is sensible because eligible importing members may be notifying their public health needs over time. Article 31(c) provides that the duration shall be limited to the purpose for which it was authorized and article 31(g) provides that "such use shall be liable . . . to be terminated if and when circumstances which led to it cease to exist and are unlikely to recur. The competent authority shall have the authority to review. . . ."

Bill S-232 authorizes the patent holder to apply to the Federal Court for termination of the licence if the licensee does not perform properly, including if diversion takes place with the consent of the licensee. Otherwise, it is foreseeable that licences would terminate upon expiration of the relevant patents to which the licences have been granted.

A patent holder might presumably apply to the Federal Court to terminate a licence if the circumstances giving rise to the adoption of the amended CAMR change such that the reasons for its adoption are so substantially different that the legislation no longer serves its public health purpose. That is an eventuality that does not appear to require immediate attention.

During legislative consideration of CAMR in 2004, I expressed strong reservations regarding the decision not to take advantage of the fast track opportunity provided by article 31(b) of the TRIPS agreement for situations of national emergency, extreme urgency or public non-commercial use. Article 31(b) expressly contemplates that governments may waive the requirement of prior negotiation with the patent holder when circumstances dictate. Paragraph five of the Doha declaration affirms that WTO members have the freedom to determine the grounds upon which compulsory licences are granted. It also expressly acknowledges that public health crises such as HIV/AIDS, malaria and tuberculosis can constitute national emergencies.

Perhaps more important for present purposes, many of the purchases by eligible importing members are likely to be undertaken by public health authorities using the relevant pharmaceutical products for public non-commercial use. In these cases, the TRIPS agreement explicitly provides that WTO members may waive the prior notification requirement.

les exportations aux quantités nécessaires pour répondre aux besoins des membres importateurs admissibles, mais on n'attend pas des membres importateurs qu'ils prévoient de façon précise les quantités de produits nécessaires au fil du temps.

Dans la décision du 30 août, les membres de l'OMC ont fait état de la notion de quantités prévues de produits. Selon la formule d'avis proposée par la Banque mondiale, par exemple, on propose de faire état de la quantité de produits pharmaceutiques, du nombre de patients à traiter et de la période visée pour assurer la souplesse voulue aux membres importateurs admissibles.

Le projet de loi S-232 ne fixe aucune limite à la durée d'une licence. Une telle approche est sensée, étant donné que les membres importateurs admissibles pourront vouloir faire état de l'évolution de leurs besoins en matière de santé publique. L'alinéa 31c) prévoit que la durée sera limitée aux fins auxquelles l'utilisation a été autorisée et l'alinéa 31g) prévoit que « l'autorisation d'une telle utilisation sera susceptible d'être rapportée... si et lorsque les circonstances y ayant conduit cessent d'exister et ne se reproduiront vraisemblablement pas. L'autorité compétente sera habilitée à réexaminer... »

Le projet de loi S-232 autorise le titulaire de brevet à demander à la Cour fédérale qu'elle mette fin à la licence si cette dernière ne donne pas les résultats escomptés, y compris en cas de détournement avec son consentement. Autrement, on peut s'attendre à ce que les licences prennent fin au moment où les brevets pour lesquels elles sont octroyées expirent.

Un titulaire de brevet pourrait demander à la Cour fédérale de mettre fin à l'autorisation d'une licence si les circonstances qui ont mené à l'adoption du RCAM modifié changent, de telle façon que les raisons de son adoption changent au point où la loi ne remplit plus son objectif en matière de santé publique. Toutefois, cette éventualité ne semble pas mériter notre attention immédiate.

Durant l'examen législatif du RCAM en 2004, j'ai émis de sérieuses réserves concernant la décision de ne pas tirer parti de l'alinéa 31b), qui offre la possibilité de déroger des modalités prescrites dans des situations d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence ou en cas d'utilisation publique à des fins non commerciales. L'alinéa 31b) prévoit expressément que les gouvernements pourront déroger à la prescription de négociation préalable avec le titulaire du brevet selon les circonstances. Selon le paragraphe 5 de la Déclaration de Doha, les membres de l'OMC ont la liberté de déterminer les motifs sur lesquels fonder la délivrance de licences obligatoires. Cette disposition reconnaît également de façon explicite que des crises de santé publique comme celles qui sont liées au VIH-sida, à la malaria et à la tuberculose peuvent constituer des situations d'urgence nationale.

Ce qui est plus important peut-être en ce qui nous concerne, c'est qu'un bon nombre des achats faits par les membres importateurs admissibles risquent d'être réalisés par les autorités de Santé publique utilisant les produits pharmaceutiques pertinents à des fins publiques non commerciales. En pareils cas, l'Accord sur les ADPIC stipule expressément que les

Negotiation with a patent holder is likely to lead only to delay and not to the grant of a voluntary licence on reasonable terms and conditions.

This was the experience of the only Canadian generic producer that so far used the CAMR mechanism. I, again, strongly urge you to include an option within the new legislative framework that licences can be granted without prior negotiation with the patent holder, a flexibility expressly incorporated in the TRIPS agreement for a significant portion of cases.

To conclude, Bill S-232's core proposal of a straightforward mechanism for issuing a single licence to supply eligible importing countries with needed pharmaceutical products is consistent with Canada's obligations under the TRIPS agreement and the August 30, 2003 waiver decision.

Thank you for your attention and for the opportunity to appear before you. I look forward to answering your questions.

The Chair: We are grateful for your presence and for you taking the time to comment on this piece of proposed legislation.

Senator Greene: Thank you for that wonderful presentation.

It seems to me that most of the time that elapsed between Apotex's decision to develop the drug and the shipment of it was spent in search of a recipient country, and efforts to secure a supply contract. The administrative procedures under CAMR took about two months in total of the four years. In fact, Apotex was granted a licence at least eight months before it won a supply contract.

How would Bill S-232 have changed any of that situation?

Mr. Abbott: Bill S-232 would effectively change the conditions under which Apotex was approaching prospective purchasers. It would authorize them to supply immediately upon the award of a contract.

Apotex was dealing with a circumstance in which any prospective purchaser it addressed was confronted with the situation of knowing that its supplier was not in a position to supply the product. Even should Apotex have been awarded a contract, Apotex would then have to proceed through however many months it may have taken, and whatever consent procedure it would have required, before it could have supplied the product.

I think that had Apotex been the beneficiary of a single licence, the conditions of bargaining would have changed substantially.

Senator Greene: Do you agree that the bureaucratic procedures under CAMR were efficient?

Mr. Abbott: I was not consulting for Apotex. I was not their legal counsel and I am not in a position to address directly whether Apotex found the procedures efficient.

membres de l'OMC peuvent renoncer à l'exigence d'avis préalable. La négociation avec un titulaire de brevet risque de mener à des retards et non à l'octroi d'une licence volontaire dans des termes et des conditions raisonnables.

C'est ce à quoi a dû faire face le seul producteur de produits génériques canadiens qui, jusqu'à maintenant, s'est prévalu du mécanisme du RCAM. Encore une fois, je vous incite fortement à ajouter une option au nouveau cadre législatif, qui permettrait d'obtenir des licences sans négociation préalable avec le titulaire de brevet, une souplesse qui a été expressément intégrée à l'Accord sur les ADPIC pour une grande partie des cas.

En conclusion, la proposition principale du projet de loi S-232 concernant un mécanisme direct d'octroi de licence unique permettant de fournir aux pays importateurs admissibles les produits pharmaceutiques dont ils ont besoin correspond aux obligations du Canada aux termes de l'Accord sur les ADPIC et de la décision accordant une dérogation qui a été prise le 30 août 2003.

Je vous remercie de m'avoir écouté et de m'avoir donné la possibilité de témoigner devant vous. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président : Nous sommes ravis que vous soyez présent et vous remercions d'avoir pris le temps de présenter vos commentaires sur ce projet de loi.

Le sénateur Greene : Merci pour cet excellent exposé.

Il me semble que la majeure partie du temps qui s'est écoulé entre la décision d'Apotex de développer un médicament et la date à laquelle il a été expédié a été passé à rechercher un pays bénéficiaire et à tenter d'obtenir un contrat d'approvisionnement. Le processus administratif entrepris dans le cadre du RCAM a nécessité environ deux mois sur les quatre années au total. En fait, Apotex a obtenu une licence au moins huit mois avant d'obtenir un contrat d'approvisionnement.

Comment le projet de loi S-232 aurait-il changé les choses?

M. Abbott : Le projet de loi S-232 aurait de fait changé les conditions dans lesquelles Apotex pressentait des acheteurs potentiels. Il leur permettrait de livrer immédiatement la marchandise dès l'attribution d'un contrat.

Apotex se trouvait dans une situation où tous les acheteurs potentiels à qui cette compagnie s'adressait devaient tenir compte du fait que son fournisseur n'était pas en mesure de lui livrer le produit. Même à l'obtention d'un contrat, Apotex aurait été obligée de prendre tout le temps nécessaire, voire des mois, et de suivre la procédure de consentement requise avant d'être en mesure de fournir le produit.

Je pense que, si Apotex avait pu détenir une licence unique, les conditions de négociation auraient été nettement différentes.

Sénateur Greene : Diriez-vous que les procédures bureaucratiques aux termes du RCAM étaient efficaces?

M. Abbott : Je n'étais pas un expert-conseil pour Apotex. Je n'étais pas leur conseiller juridique et je ne suis pas en mesure de vous dire directement si Apotex a trouvé la procédure efficace ou non.

My understanding from reading the publications from Apotex is that they found the CAMR procedure so difficult that they vowed never to undertake such a process again unless the legislation was amended. My assumption based on Apotex's assessment is that they did not regard the bureaucratic procedures to be efficient. Apotex is in a better position to tell you precisely what it is they found about the procedures to be inefficient or ineffective. I understand that they found the process rather difficult and cumbersome.

The Chair: If I did not mishear our first witness, Mr. Taubman, he indicated that few, if any, countries have taken advantage of the paragraph 6 mechanism of the Doha Agreement. Is that correct?

Mr. Abbott: That is correct.

The Chair: What is your explanation for that?

Mr. Abbott: I have written extensively both for the European Parliament and elsewhere on that question. We have to start with a basic premise. It is that until January 1, 2005, India did not provide pharmaceutical product patent protection. Until that date, Indian producers were in a position to provide virtually any drug that a country needed off-patent. Until the pharmaceutical product patent protection in India began to take hold and bite, it was unlikely that the August 30 decision mechanism would be directly necessary.

Therefore, in all likelihood, the implementation or use of this mechanism is likely to take place over time as the situation in the international pharmaceutical market changes. India now grants pharmaceutical patents and product patent protection. For example, as second-generation antiretrovirals come under patent protection in India, it will become necessary for countries to take advantage of the mechanism.

I think that is the principal reason why this mechanism has not been necessary up to the present time while India's patent legislation was changed and generic drugs began to go off stream in India.

Senator Frum: We heard testimony yesterday that Canada has the most expensive generic drugs in the world. It might require a Senate study on the reasons for that situation. However, the witness made the point that regardless of the mechanisms we put in place — if we amend CAMR with Bill S-232 or not — it is irrelevant. We are completely priced out of the market.

Could you comment on that issue?

Mr. Abbott: Canada typically has generic prices somewhat higher, for example, than comparable Indian producers. Canada is also known as a producer of high-quality generic products and a reliable supplier of generic products. The Canadian producers will only be able to supply products effectively under a system such as CAMR if they have the opportunity to produce using adequate

D'après ce que je peux comprendre à partir des documents qui ont été publiés par Apotex, c'est qu'ils ont trouvé que la procédure du RCAM était si complexe qu'ils ont juré de ne jamais entreprendre un tel processus de nouveau à moins que la loi ne soit modifiée. Je suppose donc, en me basant sur l'évaluation d'Apotex, qu'ils n'ont pas trouvé la procédure bureaucratique efficace. Apotex serait mieux placée pour vous dire avec précision ce qu'ils ont trouvé efficace ou inefficace en matière de procédure. D'après ce que je comprends, ils ont trouvé le processus plutôt difficile et contraignant.

Le président : Si j'ai bien compris ce qu'a dit notre premier témoin, M. Taubman, il a indiqué que peu, sinon aucun pays n'a profité du mécanisme établi au paragraphe 6 de l'accord de Doha. Est-ce exact?

M. Abbott : C'est exact.

Le président : Comment expliquez-vous cela?

M. Abbott : J'ai beaucoup écrit sur cette question, tant pour le Parlement européen que pour d'autres clients. Il faut commencer par établir un principe de base. Le fait est qu'avant le 1^{er} janvier 2005, l'Inde n'accordait aucune protection conférée par brevet aux produits pharmaceutiques. Jusqu'à cette date, les producteurs indiens étaient en mesure de fournir à peu près n'importe quel médicament à un pays qui en avait besoin, sans se soucier des brevets. Jusqu'à ce que la protection par brevet des produits pharmaceutiques commence à entrer en vigueur et à avoir du poids, il était peu probable que le mécanisme de décision du 30 août soit directement nécessaire.

Par conséquent, il est fort probable que la mise en œuvre ou le recours à ce mécanisme aura lieu au fur et à mesure que la situation sur le marché pharmaceutique international évoluera. L'Inde délivre maintenant des brevets pharmaceutiques et assure la protection de ces produits au moyen de brevets. Par exemple, au fur et à mesure que les antirétroviraux de seconde génération commenceront à être protégés par des brevets en Inde, il deviendra nécessaire pour les pays de se prévaloir du mécanisme.

Je pense que c'est la principale raison pour laquelle ce mécanisme n'a pas été nécessaire jusqu'à maintenant, c'est-à-dire avant que la législation indienne sur les brevets soit changée et que cesse la production de médicaments génériques en Inde.

Le sénateur Frum : Hier, on nous a dit que le Canada était le pays où les médicaments génériques étaient les plus chers au monde. Le Sénat devra peut-être faire une étude sur cette question pour en déterminer les raisons. Toutefois, le témoin a dit que peu importe les mécanismes qui seraient mis en place — que l'on modifie ou non le RCAM au moyen du projet de loi S-232 —, cela n'aura aucune conséquence. Nos produits ne sont absolument pas concurrentiels sur le marché.

Pourriez-vous commenter sur ce sujet?

M. Abbott : Le prix des médicaments génériques au Canada est typiquement plus élevé que celui, par exemple, des produits indiens comparables. Le Canada est également connu à titre de producteur de produits génériques de haute qualité et de fournisseur fiable de produits génériques. Les producteurs canadiens ne seront en mesure de fournir des produits de façon

economies of scale. That is one reason the single licensing mechanism is necessary. If the instruction to the Canadian producer is that they can have a single contract to a single country for a two-year period, it will be almost unquestionably an uneconomic proposition for the Canadian producer to produce in sufficient economies of scale to be price competitive.

However, if Canada were literally the world's least price-efficient generic producer, then I would suggest to you that Canada's generic industry would already have ceased to exist and Teva Pharmaceuticals, the world's most successful generic producer, would not have purchased one of Canada's two top generic producers if Teva found that Canada was an inefficient or incompetent producer of generic pharmaceutical products.

The global generics market is a highly competitive market that requires companies to be price competitive. One advantage that Canada has is that companies like Apotex and Teva Novapharm are well known for being good at engineering complex molecules. A number of the second-generation antiretroviral drugs, ARVs, and other products that might be exported fall right into the border of the types of things that Canadian producers might be good at producing.

It is strange to me to hear as an argument for not providing an opportunity under Canadian legislation that Canadian producers are inefficient or not competent to compete on the international market. If that is the situation, we might as well suggest that the Canadian generic producers shut up shop now, because they will not be able to compete on the international market. There is no good answer to that, other than to making your generic producers more competitive.

Senator Frum: That is a good answer. Thank you, Dr. Abbott.

Senator Gerstein: Dr. Abbott, my question relates to diversion under Bill S-232. As I understand it, the safeguard provisions in the waiver, which were incorporated in the CAMR, were agreed to by all WTO members, including Canada, to ensure that it would be used to achieve the stated goal, providing for exports of generic medicines to developing and least-developed countries that do not have a capacity to produce these drugs domestically. By including the safeguard provisions, WTO members sought to ensure that supplies of generic drugs under the waiver would reach those in greatest need and would not be diverted to unintended or unauthorized markets.

efficace dans le cadre d'un système comme le RCAM que s'ils ont la possibilité de les produire en ayant recours à des économies d'échelle adéquates. C'est une des raisons pour lesquelles un mécanisme de licence unique est nécessaire. Si on dit aux producteurs canadiens qu'ils ne peuvent qu'obtenir un contrat unique pour un pays unique et pour une période de deux ans, cela créera sans contredit une situation non rentable pour les producteurs canadiens, qui ne seront pas en mesure de produire en quantité suffisante pour créer des économies d'échelle et être compétitifs sur le plan des prix.

Toutefois, si le Canada produisait réellement des produits génériques de la façon la moins efficace de tous les producteurs mondiaux, alors je dirais que l'industrie de produits génériques au Canada aurait déjà cessé d'exister et qu'une compagnie comme Teva Pharmaceuticals, le meilleur producteur de produits génériques au monde, n'aurait pas acquis un des deux meilleurs producteurs de produits génériques au Canada si elle avait trouvé que le Canada était un producteur de produits pharmaceutiques génériques inefficace ou incompetent.

Le marché mondial de produits génériques est très compétitif et il exige que les compagnies offrent des prix compétitifs. Un des avantages du Canada, c'est que les entreprises comme Apotex et Teva Novapharm sont bien connues pour leur savoir-faire concernant la mise au point de molécules complexes. Bon nombre de médicaments antirétroviraux de seconde génération et d'autres produits qui pourraient être exportés correspondent tout à fait au genre de produit que les producteurs canadiens pourraient réaliser avec succès.

Je trouve étrange que l'on justifie de ne pas offrir certaines possibilités aux termes de la législation canadienne en affirmant que les producteurs canadiens sont inefficaces ou incompetents pour ce qui est de soutenir la concurrence sur le marché international. Si c'est le cas, il vaudrait mieux dire aux producteurs de produits génériques canadiens de fermer leurs portes immédiatement parce qu'ils ne seront pas en mesure de soutenir la concurrence sur le marché international. Il n'y a pas d'autre solution que de faire en sorte que ces producteurs soient plus compétitifs.

Le sénateur Frum : C'est une bonne réponse. Merci, monsieur Abbott.

Le sénateur Gerstein : Monsieur Abbott, ma question porte sur le détournement qui pourrait avoir lieu dans le cadre du projet de loi S-232. D'après ce que je comprends, les dispositions de garantie de la dérogation, qui ont été intégrées dans le RCAM, ont été acceptées par tous les membres de l'OMC, y compris le Canada; on souhaitait ainsi veiller à ce qu'elles servent à l'atteinte de l'objectif énoncé, c'est-à-dire d'exporter des médicaments génériques aux pays les moins développés ou en développement qui n'ont pas la capacité de produire eux-mêmes ces médicaments. En incluant les dispositions de garantie, les membres de l'OMC voulaient s'assurer que l'approvisionnement de médicaments génériques obtenus dans le cadre de la dérogation rejoindrait ceux qui en ont le plus besoin et que ces médicaments ne seraient pas détournés vers des marchés non visés ou non autorisés.

How can Bill S-232 meet this requirement when it allows for the unlimited production of generic copies of any patented medicine for export to any developing country under an open-ended, compulsory licence with no reporting or monitoring of shipments?

Mr. Abbott: As I understand the bill, it does not provide an open-ended, produce-as-many-drugs-as-you-want system. The system is designed to meet the requirements of developing countries, (a), that are either least developed and virtually, by definition, have little or no pharmaceutical manufacturing capacity; and (b), countries that notify the TRIPS Council that they lack adequate manufacturing capacity for the pharmaceutical products in question and that they require them to address a public health need. The mechanism is only triggered based on the requirements of the eligible importing member that notifies the Canadian supplier, who notifies the Commissioner of Patents and the WTO TRIPS Council, of the expected quantities of products that the member requires.

Furthermore, the eligible importing member has an express obligation under the decision not to promote or to restrict the diversion of the incoming products. The obligations under the decision in paragraph 4 and elsewhere are imposed on the eligible importing member not to permit diversion of the product. Therefore, there is an obligation. There is also a provision that says if any member considers that the measures being undertaken to prevent diversion are inadequate, they can consult with the TRIPS Council at the request of the member. As well, a large number of notification requirements are imposed on the importing and the exporting members, including notification to the TRIPS Council of the specific shipments by the exporting pharmaceutical company when the shipment is made.

The system has built into it any number of provisions directed to minimizing or preventing diversion, but the system does not impose on the exporting member an obligation to impose those restrictions. The decision, by its terms, imposes the restrictions on non-diversion on the importing members. That is not to suggest if there is not significant evidence of misuse of the system that the Canadian Commissioner of Patents could not determine that the terms of the licence are not being complied with. For example, presumably the contract that will come from the importer to the supplier and be tendered to the Commissioner of Patents will indicate the destination of the drugs and that the drugs are not intended for re-export from that destination inconsistently with the terms of the agreement and the licence. If those conditions are breached, then that would be one of the grounds that would presumably authorize a Commissioner of Patents to terminate exports to that country.

I think all those elements go into the decision. CAMR is not failing to introduce anything that is required by the WTO decision.

Comment le projet de loi S-232 peut-il respecter cet engagement lorsqu'il permet la production illimitée de copies génériques de tout médicament protégé par un brevet pour l'exportation vers n'importe quel pays en développement dans le cadre d'une licence obligatoire ouverte sans rendre obligatoires la présentation de rapports et la surveillance des chargements?

M. Abbott : À ma connaissance, le projet de loi ne permet pas d'établir un système où l'on peut produire sans limite autant de médicaments que l'on veut. Le système est conçu pour répondre aux besoins des pays en développement. Il s'agit, premièrement, des pays qui sont les moins développés et qui essentiellement, par définition, ont peu ou pas de capacité de produire des produits pharmaceutiques et, deuxièmement, des pays qui ont informé le Conseil des ADPIC qu'ils n'ont pas la capacité de fabriquer les produits pharmaceutiques en question et qu'ils en ont besoin pour faire face à un problème de santé publique. Le système n'entre en jeu qu'en fonction des besoins des membres importateurs admissibles qui avisent le fournisseur canadien, lequel avertit le commissaire au brevet et le Conseil des ADPIC de l'OMC, que le pays membre aura besoin de telles quantités de produits.

En outre, le membre importateur admissible est expressément obligé en vertu de la décision de s'abstenir de promouvoir et de restreindre le détournement des produits importés. Cette obligation visée par le paragraphe 4 de la décision et ailleurs oblige le pays membre importateur admissible à interdire le détournement du produit. Par conséquent, il existe une obligation. Il existe aussi une disposition qui stipule que si un membre estime que les mesures adoptées pour éviter le détournement sont inadéquates, il peut, s'il le demande, consulter le Conseil des ADPIC. Par ailleurs, un grand nombre d'exigences concernant les avis sont imposées sur les membres importateurs et les membres exportateurs, y compris l'obligation d'aviser le Conseil des ADPIC des lots qui sont expédiés par la compagnie pharmaceutique exportatrice au moment où le produit est expédié.

Le système a également un certain nombre de dispositions intégrées qui ont pour objet de réduire au minimum ou d'empêcher le détournement, mais le système n'oblige pas le membre exportateur à imposer ces restrictions. Les dispositions de la décision imposent les restrictions concernant le non-détournement aux membres importateurs. Cela ne signifie pas que, s'il y a des preuves d'abus du système, que le commissaire canadien au brevet n'est pas en mesure de déterminer que les dispositions de la licence n'ont pas été respectées. Par exemple, on peut présumer que le contrat signé entre l'importateur et le fournisseur et qui sera transmis au commissaire des brevets indiquera la destination des médicaments et stipulera que ces médicaments ne sont pas destinés à être réexportés à partir de la destination convenue, ce qui enfreindrait les dispositions de l'entente et de la licence. Si ces conditions ne sont pas respectées, cela constituerait un motif qui permettrait au commissaire des brevets de mettre fin aux exportations dans ce pays.

Je pense que tous ces éléments sont inclus dans la décision. Le RCAM respecte en tout point ce qui est exigé par la décision de l'OMC.

Senator Oliver: What you have said is important to us as Canadians, because when we were considering the first bill, CAMR, you told us that you came to Canada and you were a witness before the House of Commons committee for the bill. At that time, you proposed several recommendations, not all of which were incorporated into the bill that became the CAMR. I am curious to know whether any of your recommendations that were not included in the original bill in 2004 are included in Bill S-232. That is my first question.

My second question follows closely the question put to you by Senator Gerstein. Many people who have concerns about Bill S-232 are concerned that it will eliminate various safeguards under the TRIPS agreement and that it will permit licences to be granted without notification to the patent owner. I heard you say near the end of your presentation today that you like Bill S-232 a lot, and it includes many things you think should have been included in the original bill, but, you said, we need to have some form of an amendment that will permit manufacturers to operate and licences to be granted without prior notification to patent holders. That is what I heard you suggest as an amendment. If I heard that correctly, do you have draft wording for such an amendment?

Mr. Abbott: I will address both of your questions.

At the time that I testified before the house committee, the single-most serious defect then in the proposed CAMR was a condition that was proposed to give the originator companies, the patent holders, a right of first refusal with respect to taking over the contract that had been negotiated by the generic company. I spent a good deal of time, both in the committee hearing and in various meetings in Canada, explaining how a system such as that definitively could not work. Fortunately, that provision was eliminated from the legislation and did not become part of the CAMR.

The other mechanisms that I thought should be included were a provision to take into account the fast-track mechanism under article 31(b) of the TRIPS agreement, which was not included in the original legislation, to do away with the formalized list of pharmaceutical products that could be exported, and to make it consistent with the WTO decision and the implementing legislation of other countries. For example, in the European Union, any drug is subject to authorization under their mechanism, and that is the case for all the countries that have adopted legislation, save Canada. The Chinese legislation was recently amended in that same direction.

Finally, one matter I testified about at the original hearing was extending the right to export to least-developed countries that were not members of the WTO and why that right should be allowed. I thought that was consistent with the WTO framework, and again that was included in the legislation.

Le sénateur Oliver : Ce que vous nous dites est important pour nous en tant que Canadiens, parce que lorsque nous avons étudié le premier projet de loi, le RCAM, vous nous aviez dit que vous étiez venu au Canada pour témoigner devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi. À ce moment-là, vous aviez proposé plusieurs recommandations qui n'ont pas toutes été intégrées au projet de loi qui est devenu le RCAM. Je serais curieux de savoir si des recommandations qui n'ont pas été intégrées au projet de loi initial en 2004 sont comprises dans le projet de loi S-232. Voilà ma première question.

Ma deuxième question suit de près celle qui vous a été posée par le sénateur Gerstein. Bien des gens qui sont préoccupés par le projet de loi S-232 estiment qu'il éliminera les divers dispositifs de protection établis dans le cadre de l'entente des ADPIC et qu'il permettra l'octroi de licences sans préalablement aviser le propriétaire du brevet. Je vous ai entendu dire vers la fin de votre exposé aujourd'hui que vous aimez beaucoup le projet de loi S-232 et qu'il comprend bien des éléments qui selon vous auraient dû être inclus dans le projet de loi initial. Mais vous avez dit que nous devons obtenir une certaine forme d'amendement qui permettra aux fabricants de poursuivre leurs opérations et qui permettra l'octroi de licences sans d'abord en aviser le propriétaire du brevet. C'est ce que je vous ai entendu proposer comme amendement. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, avez-vous une ébauche de cet amendement?

M. Abbott : Je vais répondre à vos deux questions.

À l'époque où j'ai témoigné devant le comité de la Chambre, le plus sérieux problème ayant trait à la proposition du RCAM concernait une condition qui était proposée pour donner aux compagnies titulaires du brevet un droit de premier refus relativement aux contrats ayant été négociés par la compagnie de produits pharmaceutiques génériques. J'ai passé beaucoup de temps, tant dans les audiences du comité que dans d'autres réunions tenues au Canada, à expliquer comment un tel système ne fonctionnerait absolument pas. Heureusement, cette disposition a été éliminée de la législation et n'a pas été intégrée au RCAM.

Un autre mécanisme qui, selon moi, aurait dû être intégré portait sur une disposition visant à tenir compte du mécanisme accéléré figurant à l'alinéa 31b) de l'entente des ADPIC, qui n'était pas intégré au projet de loi initial, et qui visait à éliminer la liste officielle des produits pharmaceutiques pouvant être exportés en vue de l'uniformiser par rapport à la décision de l'OMC et aux lois de mise en application adoptées par d'autres pays. Par exemple, dans les pays de l'Union européenne, les médicaments doivent tous obtenir une autorisation selon les termes de leur mécanisme, et c'est le cas pour tous les pays qui ont adopté une loi semblable, sauf pour le Canada. La législation chinoise a récemment été modifiée dans le même sens.

Finalement, lors des audiences initiales, j'ai également proposé de prolonger le droit d'exportation vers les pays les moins développés qui n'étaient pas membres de l'OMC et j'ai expliqué pourquoi on devrait permettre ces exportations. J'estimais que c'était conforme au cadre de l'OMC et, une fois de plus, cela a été intégré à la loi.

To summarize briefly, my main concern had been addressed. My two secondary principal concerns — the lack of a fast-track mechanism and the list of medicines — were not addressed, and the issue of exporting to least-developed countries that are not members of the WTO was addressed.

Senator Oliver: Did you mention anything about the single-licence mechanism at that time?

Mr. Abbott: Not during those hearings. I noted in the publication, *International Legal Materials*, that one of the difficulties that confronts CAMR is the requirement of licensing on a case-by-case, destination-by-destination basis, which, frankly speaking, as a practical matter, makes it extremely difficult for any producer who needs to gear a production line, for example, or cannot today produce generic drugs in Canada because the product is under patent and they need to develop a production line for a single product for a single destination. That proposition will be an expensive one if it is limited only to that one contract for a two-year period; to reverse-engineer the drug, develop the product line, go through all the testing, prepare the drug for export and then have the contract terminated in two years. It is simply an uneconomic prospect for a generic producer.

On your second question, the legislation as currently drafted builds in a waiver of prior negotiation. As drafted, the legislation includes what I proposed in the initial hearings before the House of Commons, and I urge you to keep such a provision in the current legislation.

The Chair: I do not think there are any more questions, Dr. Abbott. Is there anything you wish to add?

Mr. Abbott: I truly think that Canada has done a great thing in leading the world in its initial decision to move forward in implementing the August 30 decision, and in expressing the desire to use the strength of Canada's generics industry to support addressing public health needs in developing countries. The Canadian bureaucratic infrastructure — and I use “bureaucratic” in a nice way, not to imply critique — in respect to the directives it has been given by the legislature, has done a commendable job in exercising its responsibilities under the legislation. I think that the legislation creates serious impediments to its effective use, and with the types of modifications proposed in Bill S-232, Canada really can step forward as a leading supplier to the developing world of medicines needed to address public health needs.

My critiques of the Canadian effort are made in the friendliest of spirits and in the hope and expectation that Canada can fulfill the objective that it states it has, which is to seriously assist

Pour résumer brièvement, on a tenu compte de ma principale préoccupation. Mes deux préoccupations secondaires — soit l'inexistence d'un mécanisme accéléré et la liste des médicaments — n'ont pas été retenues, tandis que l'exportation aux pays les moins développés n'étant pas membres de l'OMC a été retenue.

Le sénateur Oliver : À cette époque, aviez-vous parlé du mécanisme de licence unique?

M. Abbott : Non, pas durant ces audiences. J'ai cependant mentionné dans la publication *International Legal Materials*, qu'un des problèmes ayant trait au RCAM a trait à l'exigence concernant l'octroi de licence au cas par cas, et pour chacune des destinations, qui honnêtement de manière pratique rend les choses extrêmement difficiles pour les producteurs qui doivent établir une ligne de production par exemple où qui à l'heure actuelle ne peuvent pas produire de médicaments génériques au Canada parce que le produit est protégé par un brevet et qu'ils doivent établir une ligne de production pour un produit unique et un destinataire unique. Cette proposition sera coûteuse si elle se limite uniquement au contrat unique pour une période de deux ans; c'est-à-dire qu'il faudra faire la rétro-ingénierie du médicament, développer une ligne de production, passer par toute la panoplie de tests et préparer un médicament destiné à l'exportation pour qu'au bout de compte le contrat soit terminé au bout de deux ans. C'est tout simplement non rentable pour un producteur de médicaments génériques.

Pour ce qui est de votre deuxième question, le libellé actuel comprend une exemption relativement aux négociations préalables. Dans l'ébauche actuelle, le projet de loi comprend ce que j'avais proposé dans les audiences initiales devant le comité de la Chambre des communes, et je vous incite à conserver cette disposition dans le projet de loi actuel.

Le président : Je pense qu'il n'y a plus de questions, monsieur Abbott. Avez-vous quelque chose à rajouter?

M. Abbott : Je pense sincèrement que le Canada a accompli quelque chose d'important lorsqu'il a donné l'exemple à l'échelle mondiale dans sa décision initiale d'aller de l'avant et de mettre en œuvre la décision du 30 août et qu'il a exprimé le souhait d'utiliser les forces du secteur des produits génériques canadiens pour aider les pays en développement à résoudre leurs problèmes de santé publique. L'infrastructure bureaucratique du Canada, et j'utilise le mot bureaucratique de façon positive et non de façon péjorative, en ce qui a trait aux directives établies par la loi a fait un travail remarquable dans l'exercice de ses responsabilités aux termes de la loi. Je pense que la loi contient des empêchements importants qui font en sorte qu'elle ne peut pas être efficace. Grâce aux modifications proposées dans le projet de loi S-232, le Canada pourra réellement agir en tant que chef de file et devenir un des principaux fournisseurs de médicaments aux pays en développement pour les aider à résoudre leurs problèmes de santé publique.

C'est dans un esprit tout à fait amical que j'ai formulé mes critiques par rapport aux efforts canadiens, et dans l'espoir et l'attente que le Canada atteigne l'objectif qu'il s'est donné,

developing countries with public health needs to address their requirements. For that reason, I very much appreciate the opportunity to appear before you.

The Chair: We are grateful to you, Dr. Abbott, for taking the time to appear. You obviously are familiar with the country and you have been here on a number of occasions. We appreciate that while we did not have you appear in person, the wonders of teleconferencing seem to have improved over the years; you did not jump about in your image and we heard you loud and clear. We are all agreed on the ultimate objective. Sometimes there are disagreements as to how to arrive there, but all of us around the table, including you, are clearly committed to the objective of providing low-cost drugs to those in the greatest need.

Thank you very much for aiding our understanding and in perhaps stimulating our thought process as to how to move forward. No doubt we will have occasion to cross paths again. I hope so. In the meantime, thank you so much.

(The committee adjourned.)

d'accorder une aide considérable aux pays en développement ayant d'importants besoins en santé publique. C'est pour cela que je suis très reconnaissant d'avoir pu être entendu par votre comité.

Le président : Nous vous sommes reconnaissants, monsieur Abbott, d'avoir pris le temps de témoigner devant nous. Vous connaissez manifestement notre pays et êtes d'ailleurs venu ici à quelques reprises. En dépit du fait que vous n'étiez pas ici en personne, nous constatons que des progrès ont été réalisés dans la technologie de vidéoconférence; l'image ne tressautait pas et nous vous avons très bien entendu. Nous sommes tous d'accord sur l'objectif à atteindre. Parfois, nous ne nous entendons pas sur les moyens à prendre pour y arriver, mais nous tous ici, vous y compris, sommes clairement déterminés à atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé, soit de fournir des médicaments à faible coût à ceux qui en ont le plus grand besoin.

Merci beaucoup de nous avoir aidés à comprendre cet enjeu et d'avoir peut-être stimulé notre réflexion sur les moyens à prendre pour aller de l'avant. Nous aurons certainement l'occasion de nous entretenir de nouveau. C'est tout au moins ce que j'espère. En attendant, je vous remercie très sincèrement.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, November 18, 2009

Health Partners International of Canada:

Glen Shepherd, President and Chief Executive Officer.

University of Ottawa:

Amir Attaran, Associate Professor in the Faculties of Law and Medicine.

Thursday, November 19, 2009

World Trade Organization (by videoconference):

Antony Taubman, Director of Intellectual Property Division.

Florida State University College of Law (by videoconference):

Frederick M. Abbott, Edward Ball Eminent Scholar, Professor of International Law.

TÉMOINS

Le mercredi 18 novembre 2009

Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale :

Glen Shepherd, président et chef de la direction.

Université d'Ottawa :

Amir Attaran, professeur associé pour les facultés de droit et de la médecine.

Le jeudi 19 novembre 2009

Organisation mondiale du commerce (par vidéoconférence) :

Antony Taubman, directeur, Division de la propriété intellectuelle.

Florida State University College of Law (par vidéoconférence) :

Frederick M. Abbott, éminent boursier Edward Ball, professeur de droit international.



A1
C11
B18



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable MICHAEL A. MEIGHEN

Président :

L'honorable MICHAEL A. MEIGHEN

Wednesday, December 9, 2009
Thursday, December 10, 2009 (in camera)

Le mercredi 9 décembre 2009
Le jeudi 10 décembre 2009 (à huis clos)

Issue No. 15

Fascicule n° 15

First (final) meeting on:

Première (dernière) réunion concernant :

Bill S-8, An Act to implement
conventions and protocols concluded
between Canada and Colombia, Greece and Turkey
for the avoidance of double taxation and the prevention of
fiscal evasion with respect to taxes on income

Le projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre
des conventions et des protocoles conclus
entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie
en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir
l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

and

et

Future business of the committee

Travaux futurs du comité

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael A. Meighen, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Fox, P.C. Frum Gerstein Greene Harb	* LeBreton, P.C. (or Comeau) Massicotte Moore Oliver Peterson Ringuette
---	---

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Johnson (*December 10, 2009*).

The Honourable Senator Johnson replaced the Honourable Senator Greene (*December 10, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Michael A. Meighen

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Fox, C.P. Frum Gerstein Greene Harb	* LeBreton, C.P. (ou Comeau) Massicotte Moore Oliver Peterson Ringuette
---	---

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Johnson (*le 10 décembre 2009*).

L'honorable sénateur Johnson a remplacé l'honorable sénateur Greene (*le 10 décembre 2009*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, December 9, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Greene, seconded by the Honourable Senator Manning, for the second reading of Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Greene moved, seconded by the Honourable Senator St.Germain, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 décembre 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Greene, appuyée par l'honorable sénateur Manning, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Greene propose, appuyé par l'honorable sénateur St.Germain, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 9, 2009
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5:25 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson and Ringuette (9).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 8, 2009, the committee began its examination of Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income

WITNESSES:

Department of Finance Canada:

Gérard Lalonde, Director, Tax Legislation Division;

Alain Castonguay, Senior Chief, Tax Treaties;

Tim Wach, Director, Legislative Development and Chief Counsel,

Parry Athenaios, Expert Advisor, Tax Treaties.

Mr. Lalonde made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the short title in clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that schedule 1 carry.

It was agreed that schedule 2 carry.

It was agreed that schedule 3 carry.

It was agreed that the short title in clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 9 décembre 2009
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 17 h 25, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Massicotte, Meighen, Oliver, Peterson et Ringuette (9).

Également présent : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 8 décembre 2009, le comité entreprend son examen du projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

TÉMOINS :

Ministère des Finances Canada :

Gérard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt;

Alain Castonguay, chef principal, Conventions fiscales;

Tim Wach, directeur, Développement législatif et conseiller législatif en chef;

Parry Athenaios, expert-conseil, Conventions fiscales.

M. Lalonde fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver l'étude du titre abrégé qui figure à l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'annexe 1.

Il est convenu d'adopter l'annexe 2.

Il est convenu d'adopter l'annexe 3.

Il est convenu d'adopter le titre abrégé qui figure à l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed that the chair report Bill S-8, without amendment, to the Senate.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 10, 2009
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day in camera at 10:35 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Michael A. Meighen, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Moore, Oliver, Peterson and Ringuette (11).

In attendance: John Bulmer, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament and June Dewetering, Chief, Microeconomics and Trade.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee met in camera for the purpose of considering a draft agenda.

It was moved that senator's staff be permitted to stay in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi S-8 non modifié au Sénat.

À 18 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 10 décembre 2009
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael A. Meighen (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Frum, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Moore, Oliver, Peterson et Ringuette (11).

Aussi présents : John Bulmer, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, et June Dewetering, chef, Section de la microéconomie et du commerce.

Conformément à l'article 92(2)e), le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 9, 2009

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Columbia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, met this day at 5:25 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael A. Meighen (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: This afternoon the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is examining Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income. The bill was introduced by the Leader of the Government in the Senate on November 18.

We are pleased to be joined by officials from the Department of Finance Canada. We welcome the department's views about the fiscal, commercial and foreign policy implications of the proposed legislation. I welcome Mr. Gérard Lalonde, Director, Tax Legislation Division; Mr. Alain Castonguay, Senior Chief, Tax Treaties; Mr. Tim Wach, Director, Legislative Development and Chief Legislative Counsel; and Mr. Parry Athenaios, Expert Adviser, Tax Treaties.

Mr. Lalonde, please proceed.

Gérard Lalonde, Director, Tax Legislation Division, Department of Finance Canada: We spoke briefly before the meeting started and, while we may not have met before, I have been an old hand with this particular committee. I think a number of you may recognize me from previous committee meetings.

We are here today to talk about Bill S-8. Canada has one of the most extensive networks of tax treaties of all countries in the world; we have 87 of them. We do not occupy the top space, but we are very close. With these proposed treaties, we will climb up to 90 international tax treaties. Two noteworthy ones in this bill, Greece and Turkey, are the last two countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, with which we have not had tax treaties to date. We are anxious to get these treaties passed. These treaties are modeled on the OECD model, which Canada generally follows, with small changes to reflect peculiarities in the Canadian tax system. With some 3,500 such treaties, the rest of the world tends to follow that model as well.

I understand that the committee would like to proceed as quickly as possible, so, if I may, I suggest that rather than proceed with extensive opening remarks, we open to questions and respond as best we can.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 décembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déposé le projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 17 h 25, pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur Michael A. Meighen (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Cet après-midi, le comité examine le projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu. Le projet de loi a été déposé par le leader du gouvernement au Sénat le 18 novembre 2009.

Nous sommes heureux d'accueillir des fonctionnaires du ministère des Finances Canada. Nous sommes heureux également de connaître l'opinion du ministère sur les conséquences fiscales et commerciales du projet de loi ainsi que ses conséquences pour la politique étrangère. Je souhaite la bienvenue à MM. Gérard Lalonde, directeur de la Division de la législation de l'impôt; Alain Castonguay, chef principal des Conventions fiscales; Tim Wach, avocat conseil et directeur du Développement législatif; et Parry Athenaios, expert conseil aux Conventions fiscales.

Vous avez la parole, monsieur Lalonde.

Gérard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances Canada : Nous nous sommes parlé brièvement avant la réunion. Nous ne nous sommes peut-être jamais rencontrés, mais je suis un vieux routier de ce comité. Je pense qu'un certain nombre d'entre vous me reconnaissent.

Nous sommes ici pour parler du projet de loi S-8. Le Canada possède l'un des plus gros réseaux de traités fiscaux au monde : 87 traités fiscaux internationaux. Nous ne sommes pas au premier rang, mais nous en sommes très proches. Les traités proposés en feront grimper le nombre à 90. Soulignons que deux traités visés par le projet de loi concernent la Grèce et la Turquie, les deux derniers pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ou OCDE, avec lesquels nous n'avions pas encore de traités fiscaux. Nous sommes très désireux de faire adopter ces traités. Ces traités s'inspirent du modèle de l'OCDE auquel, en général, le Canada se conforme, en y apportant des retouches qui répondent à certaines particularités du système fiscal canadien. Les 3 500 traités semblables conclus dans le reste du monde tendent également à suivre ce modèle.

Je crois comprendre que le comité aimerait accélérer les choses le plus possible. Donc, si vous n'y voyez pas d'objection, je propose que, plutôt de commencer avec de longues remarques initiales, nous passions aux questions, auxquelles nous répondrons du mieux que nous pourrons.

The Chair: Is there anything unusual about these particular treaties? I gather from your statement that there is not, but if so, could you outline it? Is there anything different about how these treaties will work compared to the other 87?

Mr. Lalonde: Mr. Castonguay is not only our senior chief of tax treaties but also our chief tax treaties negotiator, and he was in at the ground floor. I will turn to him to respond to those questions.

Alain Castonguay, Senior Chief, Tax Treaties, Department of Finance Canada: As Mr. Lalonde said, the treaties follow the OECD model. No two treaties are similar; they all have differences. However, by and large, they follow the OECD model. Where they deviate from that, they adopt features that are found in the UN model, which itself follows the OECD model, with a particular bias toward capital-importing countries. I would say there is nothing special about these treaties.

Senator Ringuette: What is the estimated tax evasion between Canada and the three countries we are looking at?

Mr. Castonguay: An important feature of tax treaties, other than relief of double taxation, is to prevent fiscal evasion. All of our treaties include an exchange of information article that allows the Canada Revenue Agency to go to the tax authority in the other country and obtain information relevant to the collection of taxes. When the CRA has grounds to believe that taxes due in Canada are not paid, it can ask the tax authority of the other country to seek and obtain information for the purpose of applying our tax laws.

In this respect, these treaties are similar to all our treaties. The government made it clear in Budget 2007 that all our new treaties will follow the state-of-the-art OECD article on that score, and these do.

Senator Ringuette: What is the estimated tax evasion between Canada and these three countries?

Mr. Lalonde: Tax evasion is a difficult subject. As Mr. Castonguay pointed out, these treaties are designed to counter tax evasion through the exchange of tax information. By definition, we are not able to discover the exact number or amount of tax evasion that exists in those countries. If we knew the number and knew who was evading taxes in those countries, they would not be successful at doing it because they would be reassessed, and then we would have the figures at hand.

We do not yet have a tax treaty with these countries. We do not yet have the exchange of tax information provisions. To the extent that there may have been attempts at tax evasion using accounts in these countries, these treaties will help us get at that.

Senator Ringuette: I will ask my question in the reverse, then. I can understand that the Canada Revenue Agency has not yet been able to access information from these countries. However, you stated that Canada has 87 treaties. Through these 87 treaties, what tax evasion was found and what measures have we have taken with regard to that in the last three years?

Le président : Y a-t-il quelque chose d'inhabituel dans ces traités? D'après votre déclaration, il n'y aurait rien de tel, mais, le cas échéant, pourriez-vous nous dire en quoi ils diffèrent des 87 autres?

M. Lalonde : M. Castonguay n'est pas seulement notre chef principal des Conventions fiscales. Il est également notre négociateur en chef des traités fiscaux. Il a mis la main à la pâte. Je vais lui confier le soin de répondre à ces questions.

Alain Castonguay, chef principal, Conventions fiscales, ministère des Finances Canada : Comme l'a dit M. Lalonde, les traités s'inspirent du modèle de l'OCDE. Aucun traité n'est identique. Tous les traités ont des différences. Cependant, en général, ils s'inspirent du modèle de l'OCDE. Exceptionnellement, leurs caractéristiques sont celles du modèle des Nations Unies, qui lui-même s'inspire du modèle de l'OCDE, avec une prédisposition particulière pour les pays importateurs de capitaux. Je dirais donc que ces traités n'ont rien de particulier.

Le sénateur Ringuette : À combien estime-t-on l'évasion fiscale entre le Canada et les trois pays en question?

M. Castonguay : Une caractéristique importante des traités fiscaux, si l'on excepte la réduction des doubles impositions, c'est de prévenir l'évasion fiscale. Tous nos traités comprennent un article sur l'échange de renseignements qui permet à l'Agence du revenu du Canada, ou ARC, de s'adresser aux autorités fiscales de l'autre pays pour obtenir des renseignements pour le recouvrement des impôts. Quand l'agence a des motifs de croire que des impôts qui lui sont dus au Canada n'ont pas été payés, il peut demander au fisc de l'autre pays d'obtenir des renseignements qui permettront d'appliquer nos lois fiscales.

À cet égard, ces traités sont semblables à tous nos autres traités. Dans le budget de 2007, le gouvernement a précisé que tous nos nouveaux traités s'aligneront sur l'article de l'OCDE qui sera alors en vigueur, ce qui est le cas des traités en question.

Le sénateur Ringuette : À combien estime-t-on l'évasion fiscale entre le Canada et ces trois pays?

M. Lalonde : L'évasion fiscale est difficile à chiffrer. Comme M. Castonguay l'a signalé, ces traités visent à combattre l'évasion fiscale par l'échange de renseignements de nature fiscale. Par définition, il est impossible de découvrir les chiffres ou les montants exacts que représente l'évasion fiscale dans ces pays. Si nous les connaissions et si nous savions qui ils sont, les délinquants n'auraient rien à gagner parce qu'ils seraient l'objet d'une nouvelle cotisation, et nous aurions alors les chiffres en main.

Nous n'avons pas encore de traité fiscal avec ces pays. Nous n'avons pas encore les dispositions concernant l'échange de renseignements fiscaux. Si des évasions fiscales ont été tentées à l'aide de comptes dans ces pays, les traités nous aideront à les découvrir.

Le sénateur Ringuette : Je vais alors poser ma question à l'envers. Je comprends que l'ARC n'ait pas encore été capable d'obtenir de renseignements de ces pays. Cependant, vous avez dit que le Canada a conclu 87 traités. Que nous ont permis de découvrir ces traités au sujet de l'évasion fiscale et quelles mesures avons-nous prises à cet égard au cours des trois dernières années?

Mr. Lalonde: As you probably know, the responsibility of the Department of Finance is to develop tax policy and legislation. As you pointed out, it is the Canada Revenue Agency that administers the tax system. From time to time, CRA will publish reports of particular cases of tax evasion, but I do not have its numbers with me today on the other 87 treaties, as we are not talking about them today.

Senator Ringuette: I appreciate that, Mr. Lalonde, but could you ask your colleagues at the agency for that information? If parliamentarians are asked to agree to treaties that have a certain purpose, then certainly the Canada Revenue Agency should have a follow-up process to identify tax evasion in the 87 other countries with which we have those treaties.

Please provide this committee with your contact at the agency so that we know whether there is departmental follow-up on tax evasion that makes it worth signing these treaties. If there is, it will be worthwhile for governments and parliamentarians to seek further treaties.

Mr. Lalonde: My understanding is that there is follow-up. The Canada Revenue Agency is a member of an organization called the Joint International Tax Shelter Information Centre, JITSIC. Through that organization, countries specifically look at new and emerging tax avoidance and tax evasion transactions. The Canada Revenue Agency does that. It has been given funds to pursue international tax avoidance and tax evasion.

I can pass your question on to the agency. Given that I am from the Department of Finance and not from the Canada Revenue Agency, I cannot commit the Canada Revenue Agency to answer, but we will pass on the question.

Senator Harb: I had two questions, but the chair has asked one, and you gave a good and proper answer to it.

My second question deals with the investment protection agreement. When our ambassadors and trade commissioners go abroad, they always try to pedal two things: this, which is excellent; and the investment protection agreement that we signed with many countries around the world.

Is that managed by your department?

Mr. Lalonde: Are you speaking of a trade agreement or a foreign investment promotion and protection agreement, FIPA?

Senator Harb: Yes.

Mr. Castonguay: Negotiations for FIPAs is the responsibility of the Department of International Trade.

Senator Harb: Do you coordinate with them at all?

Mr. Castonguay: We are involved because there is one aspect that deals with taxation, but they use criteria for the merits of negotiation that are similar to ours — volume of trade,

M. Lalonde : Comme vous le savez probablement, le ministère des Finances est chargé d'élaborer une politique et une législation fiscales. Comme vous l'avez noté, c'est l'ARC qui applique le régime fiscal. De temps à autre, elle publie des rapports sur des cas particuliers d'évasion fiscale, mais je n'ai pas les chiffres aujourd'hui sur les 87 autres traités, puisqu'ils ne sont pas à l'ordre du jour.

Le sénateur Ringuette : Je comprends, monsieur Lalonde, mais pourriez-vous demander ce renseignement à vos collègues de l'agence? Si on demande aux parlementaires leur accord pour des traités qui ont une certaine utilité, il est sûr que l'ARC devrait avoir un processus de suivi qui permet de reconnaître les cas d'évasion fiscale dans les 87 autres pays avec lesquels nous avons conclu ces traités.

Veuillez, s'il vous plaît, communiquer au comité le nom de votre contact à l'agence. Nous voulons savoir si l'agence fait un suivi de l'évasion fiscale, ce qui conférerait une certaine valeur à la signature de ces traités. Si c'est le cas, il vaudra la peine pour les gouvernements et les parlementaires de chercher à conclure d'autres traités.

M. Lalonde : Je crois comprendre qu'il y a un suivi. L'agence fait partie du Centre d'information conjoint sur les abris fiscaux internationaux, ou CICAIFI. Grâce à cette organisation, les pays examinent spécifiquement les nouvelles opérations qui visent à l'évitement et à l'évasion fiscaux. L'agence effectue cet examen. Elle a reçu des fonds pour poursuivre ces deux phénomènes à l'échelle internationale.

Comme je suis du ministère des Finances, et non de l'agence, je ne peux pas vous répondre en son nom, mais nous lui communiquerons la question.

Le sénateur Harb : J'avais deux questions, mais le président en a posé une et vous y avez répondu de façon satisfaisante.

Ma deuxième question porte sur les accords de protection des investissements. Lorsque nos ambassadeurs et nos délégués commerciaux se rendent à l'étranger, ils essaient toujours de mettre sur pied deux types d'ententes : les traités dont nous parlons, ce qui est excellent, et les accords de protection des investissements, que nous avons signés avec beaucoup de pays.

Est-ce qu'ils relèvent de votre ministère?

M. Lalonde : Parlez-vous des accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers ou APIE?

Le sénateur Harb : Oui.

M. Castonguay : Leur négociation relève du ministère du Commerce international.

Le sénateur Harb : Y a-t-il de la coordination entre vous et ce ministère?

M. Castonguay : Nous travaillons de concert, notamment sur la question de la fiscalité, mais, pour juger des mérites de la négociation, ce ministère utilise des critères semblables aux nôtres

investment and so on. There are probably more tax treaties than FIPAs right now, but they tend to go hand in hand. In most cases, when we have a treaty with a country there is also a FIPA.

Senator Harb: Is there any merit in ensuring that when one is negotiated the other is also talked about, in order to sell two products at the same time and to manage human resources?

This is excellent, because it is important for business people who go to foreign countries to know that we have a tax treaty as well as an investment protection agreement with that country.

Mr. Castonguay: In the case of Colombia, as you may have noticed, the negotiations for the free trade agreement and the tax treaty were launched and signed at the same time. Obviously in this case they go hand in hand.

Senator Oliver: The purpose of these treaties is to avoid double taxation, so that if for example I had a business in Turkey and paid the tax there, I would not have to pay it again in Canada. That is a commendable reason to have it.

However, it also deals with withholding tax rates. I would have thought the rates would be the same, but in this bill the rate for Turkey is a lot higher. What is the reason for the differential in rates?

Mr. Castonguay: In order to conclude a tax treaty, it has to be acceptable to both sides. Obviously, Turkey has a different withholding tax policy than we do. With regard to Canada and most OECD countries, Turkey regards itself as the capital importer. Its interest is to maintain withholding tax higher than we would otherwise want. We like 5 per cent on direct dividend and 10 per cent on interest. We were not able to convince Turkey of that. Its withholding tax rates with other OECD countries are comparable to what we were able to achieve in our treaty.

Senator Oliver: How about Greece?

Mr. Castonguay: Greece is a standard at 5 per cent, 15 per cent for dividend — direct and portfolio — and 10 per cent for royalty and interest. It follows our own model.

Senator Oliver: Of all the tax treaties you have, is Turkey the lone standout?

Mr. Castonguay: There are a few other countries that are older. I would not be able to point out how many there are, but I am sure there are a few where the rates are comparable. They are probably older and ripe for renegotiation at some point.

Senator Oliver: You said these are the last two OECD countries that you are doing. Even within the OECD, withholding rates are not the same.

(volume des échanges, des investissements, et cetera). Actuellement, il existe probablement davantage de traités fiscaux que d'APIE, mais, de plus en plus, les deux vont de pair. Dans la plupart des cas, lorsque nous concluons un traité avec un pays, nous concluons également un APIE.

Le sénateur Harb : Y a-t-il un avantage, pendant la négociation d'un accord, à parler également de l'autre, pour faire d'une pierre deux coups et utiliser au mieux les ressources humaines?

C'est excellent, parce qu'il importe aux gens d'affaires qui vont à l'étranger de connaître l'existence d'un traité fiscal et d'un accord de protection des investissements entre le Canada et le pays en question.

M. Castonguay : Dans le cas de la Colombie, comme vous l'avez peut-être observé, les négociations pour l'accord de libre-échange et le traité fiscal ont été entreprises en même temps, et les textes ont été signés en même temps. Dans ce cas, il est évident que l'accord et le traité vont de pair.

Le sénateur Oliver : L'objet de ces traités est d'éviter les doubles impositions, de sorte que si, par exemple, j'avais une entreprise en Turquie et si j'y payais l'impôt, je n'aurais pas à le payer aussi au Canada. C'est une bonne raison pour avoir conclu le traité.

Cependant, le traité concerne également les taux de retenue. J'aurais pensé que les taux auraient été les mêmes, mais, dans le projet de loi, le taux pratiqué en Turquie est beaucoup plus élevé. Qu'est-ce qui explique cette différence?

M. Castonguay : Le traité fiscal doit être acceptable aux deux parties. Il est évident que la politique de retenues à la source de la Turquie diffère de la nôtre. À l'égard du Canada et de la plupart des États membres de l'OCDE, la Turquie se considère comme une importatrice de capitaux. Elle a intérêt à maintenir le taux de retenues plus élevé que ce que nous préférons. Nous préférons 5 p. 100 sur les dividendes directs et 10 p. 100 sur les intérêts. Nous n'avons pas réussi à la convaincre d'abaisser ses taux. Ses taux de retenue avec les autres pays de l'OCDE sont comparables à ceux sur lesquels nous sommes finalement tombés d'accord dans notre traité.

Le sénateur Oliver : Qu'en est-il de la Grèce?

M. Castonguay : La Grèce ne se distingue pas vraiment des autres pays, avec un taux de 5 p. 100, 15 p. 100 pour les dividendes (directs et de portefeuille), et 10 p. 100 pour les redevances et les intérêts. Elle suit notre propre modèle.

Le sénateur Oliver : Parmi tous les pays avec qui nous avons signé des traités fiscaux, la Turquie fait-elle cavalier seul?

M. Castonguay : Nous avons signé avec un petit nombre d'autres pays des traités plus anciens. Je ne saurais vous dire combien ils sont, mais je suis sûr que quelques-uns pratiquent des taux comparables. Les traités en question sont probablement de vieux traités, mûrs dans une certaine mesure pour une renégociation.

Le sénateur Oliver : Vous avez dit que c'était les deux derniers pays de l'OCDE avec qui nous n'avions pas encore conclu de traités. Même à l'intérieur de cette organisation, les taux de retenue ne sont pas les mêmes.

Mr. Castonguay: No, they are not the same. Different countries have different interests, but they tend to come down.

Mr. Lalonde: An important feature here is that notwithstanding the withholding tax rate is a bit higher, it is consistent with what other countries have negotiated.

Senator Oliver: It is not unique to Canada then.

Mr. Lalonde: That is right. The important part there is that it does not put Canadian interests at a disadvantage, because we are in the same ballpark as the rest of the countries.

Senator Gerstein: Are there any proposed provisions in Bill S-8 that are unique or different from the usual ones that you conclude with other nations? Is there anything you wish to draw to our attention?

Mr. Castonguay: As I said earlier, these treaties mostly follow our policy. In a few cases, they contain things that we would not necessarily ask for but the other country insists on. For example, there is a provision that provides for the taxation of income derived from services in the other country absent a permanent establishment. If a person is providing services in a country for more than six months, then taxation can occur at source. That is not something we usually seek in our treaties, but it is in the UN model and it is something that capital-importing countries tend to request, and we have them in a number of treaties.

Senator Gerstein: It is not unique to this treaty, then?

Mr. Castonguay: No.

Senator Frum: This requires Canada Revenue Agency to share information with the revenue agencies of other countries. What mechanisms are in place to ensure there is privacy and security of the trading of that information?

Mr. Castonguay: The treaty itself provides the condition under which information can be exchanged, and there are strict confidentiality provisions as to what can and cannot be done with the information. I would say they are broadly in line with our own domestic law. In other words, if you ask for information to enforce your tax laws, that is the extent to which it can be used. To enforce your tax law you can go to court and so on, but it has to be overall for the purpose of enforcing your own tax laws and nothing more than that.

Senator Frum: In the event something did happen and there was a breach of privacy or security in one of the jurisdictions abroad, would there be any way of dealing with that?

Mr. Castonguay: Obviously, we would express displeasure with that. I am not sure what else could be done. We would have to see the condition under which it occurred. When we enter into a treaty we expect the other country to abide by all the conditions

M. Castonguay : Non, en effet. Les différents pays ont des intérêts divergents, mais ils tendent à abaisser leurs taux.

M. Lalonde : Abstraction faite du taux de retenue qui est un peu supérieur, une caractéristique importante à retenir c'est que les taux du traité ne s'écartent pas beaucoup des taux que d'autres pays ont négociés.

Le sénateur Oliver : Le Canada n'est donc pas à part.

M. Lalonde : C'est exact. Ce qui importe, c'est que les intérêts du Canada ne soient pas lésés, parce que nous sommes à peu près soumis au même régime que les autres pays.

Le sénateur Gerstein : Dans le projet de loi S-8, propose-t-on des dispositions inédites ou différentes des dispositions habituelles des traités que vous concluez avec d'autres pays? Y a-t-il quelque chose sur quoi vous souhaiteriez attirer notre attention?

M. Castonguay : Comme je l'ai dit, ces traités, pour la plupart, sont conformes à notre politique. Dans quelques cas, ils renferment des articles que nous ne demanderions pas nécessairement, mais sur lesquels l'autre pays insiste. Par exemple, il existe un article qui prévoit l'imposition des revenus de services fournis dans l'autre pays en l'absence d'établissement stable. Si quelqu'un fournit des services dans un pays pendant plus de six mois, l'impôt peut être retenu à la source. Ce n'est pas une disposition à laquelle nous tenons dans nos traités, mais c'est dans le modèle onusien et c'est une disposition que les pays importateurs de capitaux tendent à demander. Elle se trouve dans un certain nombre de nos traités.

Le sénateur Gerstein : On ne la trouve donc pas uniquement dans ce traité?

M. Castonguay : Non.

Le sénateur Frum : Cela exige la communication de renseignements entre l'Agence du revenu du Canada et ses homologues des autres pays. Quels mécanismes a-t-on prévu pour s'assurer de la sécurisation et de la protection du caractère privé de ces renseignements?

M. Castonguay : Dans le traité même, on précise les conditions dans lesquelles l'échange de renseignements peut se faire, et il existe des dispositions rigoureuses en matière de confidentialité qui spécifient ce que l'on peut faire et ce que l'on ne peut pas faire avec ces renseignements. Je dirais que ces dispositions s'alignent généralement sur nos propres lois nationales. Autrement dit, si un pays demande des renseignements pour appliquer ses propres lois fiscales, ces renseignements ne peuvent pas servir à autre chose. Pour appliquer ses propres lois, on peut s'adresser aux tribunaux, et cetera, mais, globalement, ce doit être pour appliquer ses propres lois fiscales, pas davantage.

Le sénateur Frum : Si, dans un pays étranger, on violait le caractère privé des renseignements ou si on compromettrait leur sécurité, comment pourrait-on réagir?

M. Castonguay : Bien sûr, nous exprimerions notre mécontentement. Que pourrions-nous faire d'autre? Il faudrait examiner les circonstances. Dans un traité, nous nous attendons à ce que l'autre partie en respecte toutes les conditions. Que dire de

of the treaty. I am not sure I can expand more than that. We would obviously express our displeasure, but there is no legal mechanism in the treaty in this case. It would be a case of making sure it does not happen again.

Senator Greene: We have 87 tax treaties right now, and a few of those countries are Third World. Why did it take as long as it has to develop treaties with Greece, Turkey and Colombia?

Mr. Castonguay: I can speak from my own experience. I joined the treaty group in 2006, and in both cases there were ongoing negotiations. I understand that in the case of Greece, negotiations started in the early 1980s; in the case of Turkey, it was in the late 1980s. It has been difficult for all kinds of reasons. I do not have the corporate memory on that, other than that it has been difficult to reach agreement on all aspects. At some point we did compromise and reach an agreement.

Mr. Lalonde: Assuming your question goes broadly beyond these three countries to generally why some countries have taken a long time, Colombia might be an example of a treaty that has taken on new interest recently. What I am going to say next does not apply particularly to Colombia. However, for our treaty network in general, there have been a number of countries that were not anxious to enter into the criterion for a treaty, which is the exchange of tax information.

Recently, with a strong push on the part of the G20 and the OECD, a number of countries that previously were adamant against the exchange of tax information are now joining the international standard to exchange information for tax purposes. Many countries that would not otherwise have been candidates for tax treaties or tax information exchange agreements with Canada are now coming forward and seeking negotiations with us.

The Chair: Article 29 deals with termination of a treaty, I believe. Mr. Lalonde, is there any automatic provision for review after a certain period of time in these treaties, or does one party simply have to say, "We do not think this is working well; we would like to discuss the operation of this treaty"? Is that how it works if there is to be any amendment going forward?

Mr. Lalonde: It is pretty well on an ad hoc basis. We do review our treaties constantly. Beyond that, I will turn to our chief treaty negotiator to fill in the blanks.

Mr. Castonguay: There is no automatic procedure, but at some point, every 20 or 25 years, you look at a treaty, and obviously there is always development in your own tax policy, in the tax policy of the other treaty partner and in the treaty policy of the other treaty partner. Partners that used to be developing countries 25 years ago are now industrialized countries, and their paradigm has changed. Their treaty policy has changed. Sometimes they will approach us to say they want to renegotiate, and in other cases we approach other countries to say we are in line for negotiation. It is pretty much ad hoc, but one of our jobs is to monitor our treaties to make sure they are always up to date.

plus? Il est certain que nous exprimerions notre déplaisir, mais, dans l'exemple choisi, aucun mécanisme juridique n'est prévu. Il s'agirait de nous assurer que cela ne se reproduira plus.

Le sénateur Greene : Actuellement, quelques-uns des pays signataires de nos 87 traités fiscaux en vigueur sont du Tiers Monde. Pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour élaborer des traités avec la Grèce, la Turquie et la Colombie?

M. Castonguay : Je peux vous parler d'expérience. Je me suis joint au groupe chargé des traités en 2006 et, dans les deux cas, des négociations étaient en cours. Je crois comprendre que les négociations avec la Grèce avaient commencé au début des années 1980; avec la Turquie, à la fin des années 1980. Pour toutes sortes de raisons, les négociations ont été ardues. Je ne peux pas faire appel à la mémoire du groupe, si ce n'est qu'on a conservé le souvenir qu'il était difficile de s'entendre sur tout. Nous avons fini par faire des compromis.

M. Lalonde : Si je prends votre question dans son sens général, sans se limiter à ces trois pays, on pourrait citer la Colombie comme exemple d'un pays qui a éprouvé un intérêt renouvelé pour la conclusion d'un traité. Ce que je vais dire ne s'applique pas particulièrement à la Colombie. Cependant, dans notre réseau de traités en général, un certain nombre de pays n'étaient pas particulièrement désireux de satisfaire au critère de l'échange de renseignements fiscaux pour la conclusion d'un traité.

Récemment, par suite de fortes pressions exercées par le G20 et l'OCDE, un certain nombre de pays qui, jusque là, étaient catégoriquement opposés à l'échange de renseignements fiscaux, ont commencé à adhérer à la norme internationale d'échange de renseignements à des fins fiscales. Beaucoup de pays qui, par ailleurs, n'auraient pas été des candidats pour la signature de traités fiscaux ou d'accords d'échange de renseignements fiscaux avec le Canada se manifestent et cherchent à négocier avec nous.

Le président : L'article 29 porte, je crois, sur la dénonciation d'un traité. Monsieur Lalonde, existe-t-il une disposition permettant l'examen automatique de ces traités après un certain temps, ou bien l'une des parties informe-t-elle simplement l'autre qu'elle est insatisfaite du fonctionnement du traité et qu'elle aimerait en discuter? Est-ce le mécanisme qui permet de modifier un traité?

M. Lalonde : Ce cas est un peu un cas d'espèce. Nous examinons constamment nos traités. Pour un complément d'information, je demanderai à notre négociateur en chef de compléter ma réponse.

M. Castonguay : Il n'y a pas de mécanisme automatique, mais, à un certain point, à tous les 20 ou 25 ans, quand on examine tel traité, on constate toujours que quelque chose a changé dans la politique fiscale du pays ou dans la politique fiscale ou la politique des traités de l'autre partie. Des partenaires qui, il y a 25 ans, étaient des pays en développement sont maintenant des pays industrialisés. Le paradigme a changé. La politique de traités de ces pays aussi. Parfois, ils nous manifestent leur intention de renégocier le traité. Dans d'autres cas, c'est nous. Il n'y a pas de règles générales, mais l'une de nos tâches est de contrôler nos traités pour nous assurer qu'ils restent toujours actuels.

The Chair: Finally, along the line of Senator Ringuette's question, I realize it is difficult to be precise, but do you or does any other department do an analysis of a treaty that has been in existence with country X for Y years to monitor whether there has been increased economic activity, whether there has been increased investment, and whether it has in effect done its job? Is any of that carried out? If so, who would do it?

Mr. Castonguay: No, we do not do any of that. We enter into treaties because there are compelling reasons for doing so, with representation from business and from Foreign Affairs saying that much investment is being prevented because we do not have a treaty. We need a treaty.

The Chair: The compelling reasons as I understand them are to avoid double taxation and to favour investment.

Mr. Castonguay: That is right.

The Chair: Senator Ringuette asked, as I understood her question, whether these treaties succeeded in avoiding tax evasion. It may be impossible to judge. You did not know that I was about to evade tax. You put the treaty in effect so I did not do it, so you will never be able to know that. However, it might be possible to see what increased activity has been generated between our country and another country as a result of a treaty.

Mr. Lalonde: In large part, we enter into negotiations for tax treaties with countries in some cases because they approach us directly, but we always do so on the advice and with the cooperation of the Department of Foreign Affairs and International Trade. That department is consistent with the international trade part; it is the one that keeps its finger on, as you say, increases in investment or trade with any particular country.

Associated with increased trade and increased investment, you will also have Canadian companies with increased interests in those countries.

When a treaty is old and perhaps out of date, pressure on the treaty because of the increased trade generates a need for renegotiation, and that need will manifest itself in representations from the Canadian businesses operating in that country and from the Department of Foreign Affairs and International Trade. The department will come to us and say it is important to renegotiate a treaty with a particular country.

Mr. Castonguay was accurate in saying we do not do that here in our division. We are strictly on the legislative side looking at a treaty and in the treaty negotiation process and are involved in the narrow context of actually negotiating the treaty. Yes, treaties are re-examined from time to time. Treaty countries are re-examined from time to time to see whether they are ripe for renegotiation. It is not always — and in fact rarely — the Department of Finance that is the push for that, unless we see something in the tax treaty that is causing us a problem.

Le président : Enfin, dans le même ordre d'idées que la question du sénateur Ringuette, je m'aperçois qu'il est difficile d'être précis, mais votre ministère ou un autre ministère effectue-t-il une analyse d'un traité conclu avec tel pays depuis tel nombre d'années pour voir si l'activité économique ou les investissements ont augmenté ou si le traité a permis d'obtenir les résultats escomptés? Cette analyse se fait-elle? Par qui, le cas échéant?

M. Castonguay : Non, nous ne faisons rien de cela. Nous concluons des traités parce qu'il y a des motifs impérieux de le faire, que des entreprises et les Affaires étrangères prétendent qu'un traité s'impose car beaucoup d'investissements ne sont pas réalisés faute de traité.

Le président : Les motifs impérieux, il me semble, sont d'éviter les doubles impositions et de favoriser les investissements.

M. Castonguay : C'est exact.

Le président : Le sénateur Ringuette a demandé — c'est ce que j'ai compris de sa question — si ces traités avaient permis d'éviter l'évasion fiscale. Il peut être impossible d'en juger. Vous ne saviez pas si quelqu'un s'apprêtait à faire de l'évasion fiscale. Le traité est entré en vigueur, ce qui a amené la personne à ne pas le faire. Vous ne saurez donc jamais ce qui s'est passé. Toutefois, on pourrait mesurer l'augmentation de l'activité entre notre pays et un autre, du fait du traité.

M. Lalonde : Dans un grand nombre de cas, nous entamons des négociations en vue de la signature de traités fiscaux avec des pays qui, parfois, nous approchent directement à cette fin, mais nous le faisons toujours sur les conseils et avec la coopération du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ce ministère s'occupe toujours du volet commerce international; il se tient au courant, comme vous le dites, des augmentations des investissements ou des échanges avec tel pays.

Avec l'augmentation des échanges et des investissements, va de pair l'intérêt accru de sociétés canadiennes à l'égard de ces pays.

Lorsqu'un traité commence à dater ou que, peut-être, il est caduc, les pressions exercées en raison de l'augmentation des échanges engendrent le besoin de le renégocier, et ce besoin sera rappelé par des entreprises canadiennes présentes dans le pays ou le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le ministère nous dira qu'il importe que nous renégociions tel traité avec tel pays.

M. Castonguay a parlé juste quand il a dit que notre division ne s'occupait pas de l'analyse que vous avez décrite. Nous ne nous occupons que de l'aspect juridique d'un traité et de son processus de négociations et nous intervenons dans le contexte limité de la négociation même du traité. Il est vrai que, de temps à autre, on réexamine les traités. Les pays avec qui nous avons conclu des traités font l'objet d'un examen périodique pour voir s'ils sont mûrs pour une renégociation. Le ministère des Finances n'est pas toujours — de fait il l'est rarement — l'instigateur de cette renégociation, à moins qu'on ne constate la cause d'un problème dans le traité fiscal.

The Chair: I think I speak for my colleagues when I say that if any of your colleagues could provide some of the information that Senator Ringuette has asked for, and I have alluded to, it would be appreciated. If it is not possible or not done, we understand, I think.

Are there any other questions of our witnesses? If not, are you agreeable to proceeding to clause-by-clause consideration of the bill? May we excuse the witnesses?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you all very much, indeed. We appreciate your attendance.

While the witnesses are withdrawing, I will begin, colleagues, if you are agreeable.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-8, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: I think you have already given your agreement, but I thought I would read it.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the short title, clause 1, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall Schedule 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall Schedule 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall Schedule 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the short title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

Le président : Je pense que je traduis bien l'opinion de mes collègues lorsque je dis que nous vous serons très reconnaissants que certains de vos collègues fournissent des renseignements que le sénateur Ringuette a demandés et auxquels j'ai fait allusion. Si c'est impossible ou si nous n'en recevons pas, je crois que nous comprendrons.

Y a-t-il d'autres questions pour nos témoins? Sinon, êtes-vous d'accord pour que nous passions à l'examen article par article du projet de loi? Pouvons-nous excuser les témoins?

Des voix : D'accord.

Le président : Je remercie sincèrement tous les témoins. Nous vous sommes reconnaissants d'être venus.

Pendant que les témoins se retirent, je commencerai l'examen, si vous êtes d'accord.

Le comité est-il d'accord pour entreprendre l'examen article par article du projet de loi S-8, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu?

Des voix : D'accord.

Le président : Je pense que vous avez déjà donné votre accord, mais j'ai cru bon de lire ce passage.

L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude du titre abrégé, article 1, est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'annexe 1 est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'annexe 2 est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'annexe 3 est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre abrégé est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

The Chair: Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Without amendment.

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you, colleagues. I appreciate your attention to duty and the efficacy with which you have discharged it.

Senator Oliver: We look forward to your third-reading speech.

The Chair: Before we terminate the meeting, just for your information, you will have received a notice for our meeting tomorrow at our regular time slot. Tomorrow as well there is a possibility that we will be charged with the responsibility of dealing with Bill C-62, the HST bill, which is to be received this evening in the Senate. I do not know whether it will go to this committee or to the Standing Senate Committee on National Finance. Those who make these weighty decisions have not yet come to a decision, but we will be informed, no doubt, in due course.

If we have to attend to Bill C-62, we will have to do it in a special sitting of this committee, as permitted by the Senate, sometime during the day tomorrow. Is that correct?

Line Gravel, Clerk of the Committee: Yes, after it has been referred to the committee.

The Chair: After and if it has been referred to us, we will deal with that.

I would like the input of everyone, but I propose that tomorrow in our regular slot we discuss what we might tackle when we come back after the Christmas break in January. There are a few specific items, which I can mention tomorrow for your consideration. There is also a larger study that might deal with subjects such as pensions, where we will have more information based upon the finance ministers' meeting in Whitehorse and upon the Menzies report, which is expected this month, I believe, or early in January.

In addition, we might wish to consider a broader subject with respect to the international financial framework. As colleagues will recall, the G20 is to report on that at the end of January, following up on the Pittsburgh meeting. We will have some concrete information then and it might give us some idea of how best to attack it with respect to the proposed G20 international framework and how that impacts on Canada. Right now it is a bit vague as to what framework will be proposed, but we should have more details when we get back.

Senator Ringuette: What is happening with Bill S-232, which we started?

The Chair: That is one of the specifics I was going to mention tomorrow that we have to deal with.

Senator Ringuette: We have not been sitting. Hopefully, this will be the issue we deal with when we come back.

Le président : Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

Le président : Sans modification?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci, chers collègues. Je vous suis reconnaissant de votre sens du devoir et de l'efficacité avec laquelle vous vous en êtes acquittés.

Le sénateur Oliver : Nous avons hâte d'entendre votre discours de troisième lecture.

Le président : Avant de mettre fin à la séance, je veux simplement vous informer que vous aurez reçu un préavis de notre réunion de demain, qui aura lieu aux heures habituelles. Demain, également, il est possible que nous soyons saisis du projet de loi C-62, sur la taxe de vente harmonisée, que le Sénat recevra ce soir. Je ne sais pas si c'est notre comité qui s'en occupera ou le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ceux qui prennent ces graves décisions ne sont pas encore branchés, mais nous finirons bien par être informés.

Si on nous confie l'étude du projet de loi C-62, nous devons le faire dans une séance spéciale du comité, comme l'autorise le Sénat, qui aura lieu quelque part demain. Est-ce entendu?

Line Gravel, greffier du comité : Oui, après que le comité en aura été saisi.

Le président : Après, et si nous en avons été saisis, nous nous en occuperons.

J'aimerais avoir l'avis de chacun, mais je propose que, demain, à l'heure où nous nous réunissons habituellement, nous discutons du travail que nous pourrions devoir abattre à notre retour du congé de Noël, en janvier. Il y a un petit nombre de tâches particulières, que je pourrais énumérer demain, pour que vous les preniez en considération. Il y a également une étude importante qui pourrait porter sur des sujets tels que les pensions; pour cela nous disposerons de plus de renseignements découlant de la réunion des ministres des finances à Whitehorse et du rapport Menzies, prévu pour ce mois-ci, je crois, ou le début de janvier.

En outre, nous pourrions vouloir étudier un sujet plus large, touchant le cadre financier international. Comme vous vous en souviendrez, le G20 doit faire rapport à ce sujet à la fin de janvier, pour faire suite à la réunion de Pittsburgh. Nous aurons alors des renseignements concrets, qui pourraient nous donner une idée de la façon de mieux s'y prendre concernant le cadre international proposé par le G20 et ses conséquences pour le Canada. Actuellement, le cadre qui sera proposé est entouré d'un peu de flou, mais nous aurons plus de détails à notre retour.

Le sénateur Ringuette : Qu'advient-il du projet de loi S-232, dont nous avons entrepris l'étude?

Le président : C'est l'un des points particuliers dont je voulais vous traiter demain et dont nous devons nous occuper.

Le sénateur Ringuette : Nous n'avons pas siégé. Espérons que c'est le sujet dont nous devrions nous occuper à notre retour.

The Chair: We are not in camera.

Senator Harb: Do you want to go in camera?

The Chair: Perhaps it would be better. Let us terminate the meeting. We can discuss those details in camera.

(The committee continued in camera.)

Le président : Nous ne sommes pas à huis clos.

Le sénateur Harb : Voulez-vous que nous discussions à huis clos?

Le président : Ce serait peut-être mieux. Terminons la séance. Nous pouvons discuter de ces détails à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Department of Finance Canada:

Gérard Lalonde, Director, Tax Legislation Division;
Alain Castonguay, Senior Chief, Tax Treaties;
Tim Wach, Director, Legislative Development and Chief Counsel;

Parry Athenaios, Expert Advisor, Tax Treaties.

TÉMOINS

Ministère des Finances Canada :

Gérard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt;
Alain Castonguay, chef principal, Conventions fiscales;
Tim Wach, directeur, Développement législatif et conseiller législatif
en chef;
Parry Athenaios, expert-conseil, Conventions fiscales.



16439

